

OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

As possibilidades, oportunidades e desafios das Operações de Paz Portuguesas: um reflexo das dinâmicas da Política Externa Portuguesa?

Vasco Viana Batista
Universidade de Coimbra

Palavras chave: Operações de Paz, Política Externa, Forças Armadas, Multilateralismo

É na viragem para o mundo pós-bipolar que o contributo português em missões de paz e segurança internacionais se consolidou fortemente. A este aspecto não são alheios factores como a nova conjuntura geopolítica internacional resultante do eclodir da Guerra Fria, assim como a alteração no quadro da política externa portuguesa a almejar um maior destaque a Portugal nas Relações Internacionais, através de um reforço assaz visível na participação das estruturas multilaterais em que insere. De facto, é com a intenção de corresponder aos seus compromissos para com as alianças da Aliança Atlântica, das Nações Unidas e da União Europeia que Portugal tem pautado as suas prioridades em matéria de política externa. Esta tendência insere-se no novo modelo democrático que sugere a condução de Portugal para um novo paradigma de inserção internacional, repartido por vários quadrantes geográficos. As Forças Armadas portuguesas têm garantido visibilidade nacional nos Balcãs, no Líbano, no Congo e no Afeganistão, entre outros. A política externa resulta da formulação dos interesses nacionais, pelo que a participação portuguesa segue a par e passo na mesma linha, articulada com uma doutrina de intervenção determinada por critérios de segurança europeia e internacional, a par dos aspectos históricos e das relações privilegiadas geográficas e pós-coloniais. Este artigo pretende responder a duas finalidades indissociáveis: 1) traçar uma análise crítica das operações de paz portuguesas do pós Guerra Fria até aos dias de hoje, analisando as dinâmicas e as (des)continuidades que lhe estão subjacentes enquanto reflexo da sua política externa, 2) descortinar sobre as possibilidades de sustentação do esforço de Portugal, seja em termos da eficácia da resposta, seja quanto aos custos financeiros indissociáveis numa conjuntura económica desfavorável e numa ligação da geosegurança à geoeconomia, seja nas (im)possibilidades de sustentabilidade dos recursos humanos da área da defesa e segurança.

Vasco Viana Batista – Aluno finalista de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (UC) e da Pós-Graduação em Direitos Humanos no *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da UC. Foi bolseiro de Integração na Investigação no Observatório sobre Género e Violência Armada do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais da UC e também no Centro de História da Sociedade e da Cultura da Faculdade de Letras da UC. Foi presidente do Centro Interdisciplinar de Pesquisas em Relações Internacionais de Coimbra e é repórter e editor de Informação da Rádio Universidade de Coimbra.

As possibilidades, oportunidades e desafios das operações de paz portuguesas: um reflexo das dinâmicas da política externa portuguesa?

Vasco Viana Batista

Resumo

É na viragem para o mundo pós-bipolar que se consolida fortemente o contributo português em missões de paz e segurança internacionais. A este aspecto não são alheios factores como a nova conjuntura geopolítica internacional resultante do eclodir da Guerra Fria, assim como a alteração no quadro da política externa portuguesa a almejar um maior destaque a Portugal nas relações internacionais, através de um reforço assaz visível na participação das estruturas multilaterais em que insere. De facto, é com a intenção de corresponder aos seus compromissos para com as alianças da Aliança Atlântica, das Nações Unidas e da União Europeia que Portugal tem pautado as suas prioridades em matéria de política externa. Esta tendência insere-se no novo modelo democrático que sugere a condução de Portugal para um novo paradigma de inserção internacional, repartido por vários quadrantes geográficos. As Forças Armadas portuguesas têm garantido visibilidade nacional nos Balcãs, no Líbano, no Congo e no Afeganistão, entre outros. A política externa resulta da formulação dos interesses nacionais, pelo que a participação portuguesa segue a *pari passu* na mesma linha, articulada com uma doutrina de intervenção determinada por critérios de segurança europeia e internacional, a par dos aspectos históricos e das relações privilegiadas geográficas e pós-coloniais. Este artigo pretende responder a duas finalidades indissociáveis:

- 1) traçar uma análise crítica das operações de paz portuguesas do pós Guerra Fria até aos dias de hoje – Bósnia e Timor-Leste –, analisando as dinâmicas e as (des)continuidades que lhe estão subjacentes enquanto reflexo da sua política externa;
- 2) descortinar sobre as possibilidades de sustentação do esforço de Portugal, seja em termos da eficácia da resposta, seja quanto aos custos financeiros indissociáveis numa conjuntura económica desfavorável e numa ligação da geosegurança à geoeconomia, seja nas (im)possibilidades de sustentabilidade dos recursos humanos da área da defesa e segurança.

Palavras-chave: Política Externa Portuguesa; Operações de Paz; Forças Armadas; Segurança e Defesa

Introdução

Portugal demonstrou, ao longo das últimas décadas, um interesse directo em matéria de operações de paz das Nações Unidas, mormente em resultado dos conflitos que afectaram vários países parceiros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e cujos processos de pós-independência se revelaram atribulados (Duarte, 2008: 135). Na verdade, é com o dealbar da década de 90 que as relações multilaterais portuguesas ficam marcadas por um investimento nacional assaz significativo em prol da ajuda humanitária e da paz internacional. Um reflexo que veio a ser demonstrado no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, adoptado em Janeiro de 2003 (sendo o terceiro conceito implementado no pós 25 de Abril e que veio revogar o de 1994), na medida em que é enfatizada a importância crescente da participação portuguesa no quadro das intervenções multilaterais, definidas como “uma opção consolidada que prestigia o País”¹.

Importa, evidentemente, não esquecer que este notório aumento da participação portuguesa nos teatros de construção de paz resulta das vicissitudes conhecidas a partir de 1989, em que a progressiva evolução do sistema internacional levou não só à revisão do conceito de segurança colectiva, como também à reestruturação da acção das organizações internacionais reguladoras da paz e segurança internacionais, reflectindo a filosofia espelhada na Carta das Nações Unidas (NU). Com efeito, com o fim da era bipolar verificou-se a transformação da natureza dos conflitos e a segurança ganhou novos contornos em que “a manutenção da paz se tornou um elemento central de estabilização” (Freire; Lopes; 2009, 6). Concomitantemente, e na mesma linha, convém realçar que também se assiste a um número crescente de missões humanitárias, em virtude da proliferação das designadas “emergências complexas”. (Nascimento: 2010, 3).

Portugal não ficou alheio a este conjunto de mudanças que ocorriam no ambiente externo, tendo repercussões internas assinaláveis, as quais impulsionaram a redefinição das políticas externa e de defesa nacionais. Com efeito, a relação de causalidade directa visível entre as decisões de política externa com implicações na situação interna tem sido recorrente, como sucedeu, a título de exemplo, em 1890, na famigerada crise político-diplomática com Inglaterra que levou ao fim do projecto do *Mapa Cor-de-Rosa*. (Severiano: 1987, 687). Esta relação interno-externo, talvez óbvia, é, na verdade, uma das características da própria política externa, caracterizada por uma multi-dimensionalidade, em que os seus objectivos estão assentes em interesses nacionais (Freire, 2011: 19).

Sem mais delongas, em consonância com o quadro das tendências da comunidade internacional no período imediato pós-Guerra Fria, Portugal apercebe-se da necessidade fulcral em conjecturar a actividade diplomática com as forças militares integrantes do Estado, de modo a daí resultar resultados efectivos na preservação e na reposição da segurança, reflectindo ainda os trâmites incorporados no Conceito Estratégico Nacional. De facto, os vários ‘Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional’ – o primeiro de 1985, que conheceu revisões em 1994 e 2003 –, em que se definem as linhas de acção dos vários sectores do Estado que concorrem para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional, procuram reconhecer a componente militar como um dos instrumentos de afirmação da política externa e, por conseguinte, a necessidade de dotar as Forças Armadas nacionais das capacidades necessárias para o desempenho de missões enquadradas na designada Diplomacia Preventiva. Nesse sentido, em 1994 é destacada a possibilidade de assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam ao interesse nacional, para além dos desígnios tradicionais de garantia da independência nacional e da integridade de território (Teixeira, 2005: 225). Com efeito, optar por diferentes caminhos em política externa é quase sinónimo de repensar o conceito estratégico do Estado, enquanto instrumento de projecção externa. É precisamente este aspecto que é evidenciado nas palavras de José Manuel Pureza:

¹ Vide, Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2003), consultado a 1 de Novembro e disponível em: <http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/3DE62D6A-C49A-4BAD-833A-B1FC5272F13F/0/ConceitoEstragDefNac.pdf>

“(…) significa *reidentificar* o papel que as diferentes agendas pretendem para cada país no mundo e no elenco de ameaças que obstam ao seu cumprimento, bem como os suportes para a sua concretização. O que supõe, obviamente, a explicitação da leitura de enquadramento do sistema internacional em que esse papel ganha um sentido específico” (Pureza, 2011: 165).

Em seguida, procede-se ao enquadramento histórico e conceptual das tendências da política externa portuguesa, de modo a elucidar quanto ao processo histórico que levou à presença assumida de Portugal nas missões de paz, sob a égide das NU.

A democracia na(s) política(s) externa(s) portuguesa(s): contextualização histórica

A participação de Portugal nas missões de paz internacionais, a partir da década de 90, constitui um eixo de análise do *modelo democrático*, enquanto terceiro modelo de inserção internacional à luz das tendências da política externa portuguesa desde o século XV. As principais reflexões sobre a evolução da política externa portuguesa devem-se a Nuno Severiano Teixeira que traça três modelos da política externa portuguesa – Portugal Medieval, modelo histórico e modelo democrático – os quais correspondem, respectivamente, a três momentos históricos distintos – Idade Média até ao século XV, do século XV até 1974 e de 1974 até aos dias de hoje.

A persistência do sistema colonial foi decisiva para a queda do Estado Novo, como se sabe, tanto mais que Portugal se afastava dos princípios internacionalmente aceites. Por outro lado, a evolução da economia portuguesa aproximava-se cada vez mais de uma Europa da qual não podia fazer parte devido às características antidemocráticas do regime. O modelo democrático ganha contornos na sequência da eclosão do regime autoritário do Estado Novo e com o subsequente processo de transição para a democracia. Na verdade, a democratização do país, operada sob o signo do programa do Movimento das Forças Armadas, com a famigerada fórmula dos “três D” – Democratização, Descolonização; Desenvolvimento –, obrigou a uma revisão dos compromissos internacionais e, desse modo, a uma alteração de fundo na política externa nacional.

Convém ainda enquadrar esta reinterpretação política com o quebrar do “orgulhosamente sós” de Salazar, que tinha levado Portugal ao isolacionismo no contexto das relações internacionais, pelo que começam a encetar-se relações diplomáticas com os países do bloco soviético e do terceiro mundo. É, sem dúvida, durante o designado modelo democrático que a política externa portuguesa vai sofrer as principais reconfigurações. Desde logo, há que salientar o período em que se discute o projecto constitucional português, que veio a desembocar na concepção da Constituição da República Portuguesa de 1976, pondo termo ao documento fundamental de 1933. No designado período pré-constitucional tenta-se definir as opções externas nacionais, um processo que conheceu vários debates acessos num período interno já de si instável. Depois de 1974 colocam-se fundamentalmente duas opções, em termos de política externa:

- a) a opção “terceiro-mundista” que defendia a aproximação com os países do Terceiro Mundo e com os novos países africanos recém descolonizados, sendo vista como “uma metamorfose da tese anti-europeia difundida pelo salazarismo”;
- b) a opção europeia com pendor atlantista que visava a aproximação aos Estados Unidos da América e à Comunidade Económica Europeia (CEE).

Entre uma miríade de confrontações e hesitações, sem esquecer o espírito democrático da época vivida, a orientação global da política externa portuguesa segue um pendor terceiro-mundista e define uma maior aproximação aos países que outrora constituíram as colónias portuguesas. Esta opção apenas prevaleceu até o I Governo Constitucional, estabelecido em 1978. Depois, assumiu-se a opção europeia e, desse modo, perdurou a manutenção da posição portuguesa na Aliança Atlântica, redefinindo-se os compromissos militares na NATO. Já com o primeiro governo constitucional no poder, que tem Medeiros Ferreira como ministro dos Negócios Estrangeiros, determina-se o próprio posicionamento externo do Estado de forma inequívoca. Assim, Portugal assume as opções estratégicas que constituem os seus dois vectores

fundamentais: o atlântico e o europeu. A entrada para a “esfera europeia” dá-se logo em 1976 com a adesão de Portugal ao Conselho da Europa. No mesmo sentido, é de referir a renovação do Acordo das Lajes com os Estados Unidos da América em 1979 e em 1983, assim como a assinatura do Protocolo Adicional ao Acordo de Comércio Livre Portugal/CEE em 1972, que pode ser visto como uma antecâmara para o pedido de adesão à CEE que se veio a efectivar anos depois. Após ter sido aceite o pedido, em 1978, iniciam-se longas negociações que terminaram com a assinatura do Tratado de Adesão a 12 de Junho de 1985, dando-se a entrada formal de Portugal para a Comunidade Europeia em Janeiro de 1986. A opção europeia veio inaugurar, deste modo, um novo ciclo da vida política portuguesa, definindo o futuro do país. A adesão respondeu à dupla necessidade de consolidar o recente regime democrático e procurar alternativas económicas ao modelo fascista e ao vazio deixado pela descolonização, caminhando-se para a modernização do país:

“O tempo compreendido entre 1974 e 1976 [período pré-constitucional] foi marcado pela descolonização e pela democratização, enquanto o período posterior foi vivido na expectativa de adesão à CEE como pressuposto de um novo modelo de desenvolvimento. E durante toda a década se esperou pela clarificação das consequências políticas, económicas e sociais da independência das ex-colónias. O Estado português tornou-se concentradamente europeu e atlântico dando finalmente prioridade ao bem-estar e ao desenvolvimento das populações no continente e nas ilhas dos Açores e da Madeira.”²

Parece adequado adequar o período anterior – o de “*Portugal em transe*” – no “momento europeu de aceitação”, tal como sugere Boaventura de Sousa Santos³, no qual o “mito da Europa funciona como um imaginário que permite a Portugal ‘dispensar’ as relações com as ex-colónias porque é Europa”. Apesar da vitória da “opção europeia” na política externa, Portugal desenvolveu igualmente relações, laços de amizade e de cooperação com os países de expressão oficial portuguesa, inseridos no quadro da CPLP, e também com os países da região ibero-americana. Daqui resulta a análise de que a opção pela vertente euro-atlântica não foi incompatível com a aproximação a outros quadrantes geográficos, mas antes se completaram, num esforço de afirmação de Portugal na Europa e no Mundo. As relações especiais que Portugal estabelece com os países da lusofonia e latino-americanos permite valorizar a língua portuguesa, assim como as tradições históricas que constituem o seu património e lhe dão uma identidade que pode ombrear com a cultura anglo-saxónica que se encontra em hegemonia no mundo globalizado.

Para além da relação privilegiada com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e com o Brasil, que, a par da opção europeia e do vector atlântico, constitui uma linha de orientação estratégica da política externa da democracia, há que enquadrar também a participação portuguesa na produção da segurança internacional. Como já se referiu, essa realidade que se consuma logo nos primórdios da década de noventa, resulta na presença de militares portugueses nas operações de paz da NATO, das NU e da UE, de modo a corresponder com os seus compromissos internacionais, sendo que as Forças Armadas se tornam instrumento da política externa.

Questionar a intervenção: atender a que factor(es)?

Ainda antes de se analisar a participação portuguesa em dois cenários diferenciados – Bósnia-Herzegovina e Timor-Leste –, importa assinalar os principais factores que pesam na decisão de intervir. Como se viu, a presença portuguesa nesses cenários traduz-se não só na defesa dos interesses nacionais materializados em opções externas, como também ao cumprimento de obrigações internacionais assumidas perante quadros multilaterais. A estes factores, cabe

² José Medeiros Ferreira (1985), *Portugal em Transe: notas de política internacional e política de defesa*, p.70. Lisboa: Pandora Edições.

³ Santos, Boaventura Sousa (2011), *Portugal: Ensaio Contra a Autoflagelação*. Coimbra: Edições Almedina.

adicionar o prestígio internacional que se acredita ter contribuído para afirmação de Portugal no mundo. Na verdade, nas palavras de Freitas do Amaral:

“[a comparência de Portugal em missões internacionais de paz confere] legitimidade acrescida para solicitar intervenções e facilita a nomeação de portugueses para altos cargos.”⁴

Tal nomeação em virtude da afirmação nacional num quadro externo poderá ser ilustrada, por exemplo, com o caso de António Guterres, eleito para Alto Comissário para os Refugiados das NU (e que tem prestado um contributo na afirmação da mudança na vocação humanitária do papel do Alto Comissariado para os Refugiados das NU)⁵. Assim, Portugal retira importantes dividendos quanto à colocação de funcionários portugueses nas estruturas intermédias do Departamento de Operações de Paz das NU, por exemplo. Ou até mesmo com a nomeação de João Gomes Cravinho, ex-secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, para chefe da delegação da UE em Nova Deli, mais recentemente. Mas o prestígio não se resume apenas a isso e a visibilidade alcançada por Portugal será um contributo para o aumento da credibilidade internacional do país, materializada tanto no reforço da capacidade de negociação, como no peso político do Estado português nos centros de decisão internacional.

A solidariedade internacional é apontada como outro factor que pesa na política externa em matéria de segurança e defesa, pela protecção de interesses que não são especificamente portugueses. Não sendo tais decisões resultado de um jogo de soma zero, como mostra a história económica portuguesa, a salvaguarda da paz e segurança internacionais por parte de Portugal, deverá antes ser enquadrada no respeito pelos princípios democráticos e pelos Direitos Humanos que regem a própria conduta do Estado e que o configura como tal (Santos, 2010: 495).

Em termos secundários é também apontado o interesse económico, uma vez que acredita-se que a participação portuguesa nas operações de paz funcionou como catalisador da reestruturação e modernização das Forças Armadas Portuguesas. Esta necessidade de reforma foi, na verdade, espelhada no Conceito Estratégico Nacional de 2003, como já fora salientado. Não obstante, a questão económica tem também o reverso da moeda já que as limitações financeiras e logísticas nacionais são aspectos que podem limitar o envolvimento nacional em determinadas missões.

Em jeito de suma, são os compromissos internacionais, a solidariedade internacional, o interesse estratégico nacional, o interesse económico e o prestígio internacional que figuraram como os factores de peso da decisão de Portugal intervir na cena internacional. (Santos, 2010: 496). Numa estratégia concertada que integrou esses diversos factores, Portugal conseguiu, durante alguns anos, alcançar a posição de primeiro contribuinte da União Europeia para operações de paz sob o comando e o controlo das Nações Unidas, para a qual contribui a presença em Timor-Leste e no continente africano (Duarte, 2008: 134).

Após se elencar os factores que têm pesado na decisão de intervir, o próximo ponto discute as implicações que têm decorrido da participação portuguesa em operações de (apoio à) paz.

Portugal nas operações de paz das “novas guerras”

As Forças Armadas são a instituição à qual compete a defesa militar do país e que se encontra organizada em três ramos: Exército, Armada e Força Aérea. A afirmação das Forças Armadas como instrumento da política externa que, em Portugal, se verifica a partir da década de 90, como atrás se mencionou, vai de facto ser visível na participação portuguesa em variadas missões de paz internacionais. De facto, a necessidade de coexistência entre as Forças Armadas e a política externa, no mesmo espírito de valores, fins e objectivos, é vista como uma necessidade premente. Considera-se, assim, que “não há política externa credível sem o apoio das Forças

⁴ Machado, Miguel Silva, “Crónicas I - Crónicas Militares e Nacionais”, in *Revista Militar*, artigo consultado a 3 de Novembro de 2011, disponível em

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=54>

⁵ Krever, Tor, “Mopping-up”: UNHCR, Neutrality and *Non-refoulement* since the Cold War”, *Chinese Journal of International Law*, (2011), 2.

Armadas”, sendo que “quanto maior for a credibilidade das Forças Armadas, em termos de equipamento e de treino, melhor será a política externa”⁶. Em maior amplitude, pode afirmar-se que as Forças Armadas são “um dos símbolos da democracia pós-salazarista”⁷.

O próprio papel das Forças Armadas sofreu vicissitudes, enquanto reflexo das alterações das dinâmicas internacionais. A partir do final da Guerra Fria, a missão exclusiva das Forças Armadas deixa de ser a defesa do território, passando a desempenhar um novo tipo de missões internacionais: missões humanitárias, missões de gestão de crises e missões de operações de paz. (Teixeira, 2005: 223). Em consequência, as Forças Armadas passaram por um processo de modernização em termos de equipamento e de armamento, obrigando a uma maior flexibilidade no emprego de forças, assim como a uma maior sustentabilidade e capacidade de projecção das mesmas (Teixeira, 2005: 226).

Como se consegue depreender das dinâmicas da política externa portuguesa, descritas anteriormente, Portugal mostrou-se, desde a década de 60 do século XX e até 1976, preocupado com problemas internos, decorrentes da sublevação nas suas colónias em África e na Índia, onde a violência iniciada no princípio dessa década vaticinou o que acabaria por acontecer quase duas décadas depois (Sousa, 2011: 4). Ainda assim, o ano de 1958, com a presença no Líbano, deu o pontapé de partida para a participação portuguesa em missões de paz, a qual se revelou, de início, retraída já que assentava numa posição tradicional em matéria de política externa e de defesa traduzida nas posturas de neutralidade e de não intervencionismo (Santos, 2010: 496). Tal timidez reflectiu-se na parca participação de apenas seis militares que integraram a força de manutenção de paz das NU no Líbano – a UNOGIL –, através do “Grupo de Observadores das NU no Líbano”. Foi preciso aguardar até 1989 para que Portugal voltasse a integrar uma missão congénere, então na Namíbia, com 25 observadores para o “Grupo de Assistência da ONU à Transição na Namíbia”, que procurava assegurar o êxito da independência do país. Para além deste aspecto, pesou também o facto de as NU assumirem que os países alinhados com a ordem dos blocos deveriam estar afastados das missões de paz, a juntar ao facto de Portugal estar concentrado na resolução dos seus problemas internos (Saraiva, 2010: 610).

Até 1990, e atendendo às posições de neutralidade e de não intervencionismo, a caracterização da presença de portuguesa residiu na sua forma esporádica e empírica. Era também desestruturada quanto ao enquadramento de militares portugueses nas missões, bem como alheia a prioridades políticas definidas pelo executivo. Com o fim da Guerra Fria, a marca portuguesa nas missões de paz conheceu um novo carácter, das quais as operações em Timor-Leste e na Bósnia são exemplos que a seguir se destacarão. Esse novo cunho da participação portuguesa sublevoou consequências, não só no plano estratégico e militar, como também no plano jurídico e normativo, visível na arquitectura da defesa nacional em Portugal (Teixeira, 2005: 225).

Depois de resignar ao não intervencionismo e de uma postura renovada em matéria de política externa e de defesa, Portugal percorreu paulatinamente um caminho que lhe permite ser hoje visto como um actor activo e interessado na manutenção e promoção da paz e segurança internacionais. A orientação política interna nesse âmbito, espelhada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, é de uma aposta significativa nas missões de paz. E o histórico nacional dita, nesse sentido, a participação de mais de 20 mil portugueses em mais de três dezenas de operações distintas, quanto à sua natureza, orientação geopolítica e quanto à organização internacional mandatária, desde as NU, à NATO e à UE. Com efeito, o quadro de repartição dos nossos efectivos em missões no estrangeiro é ilustrativo sobre as prioridades nacionais em matéria de segurança internacional e sobre a política de defesa portuguesa. Importa, ademais, destacar que, ao longo da década de 90, a despesa média anual em missões de operações de paz

⁶ Matias, Leonardo, “A política externa e a defesa nacional; o papel das Forças Armadas no apoio à política externa como objectivo nacional”, in *Revista Militar*, artigo consultado a 18 de Outubro de 2011, disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=314>.

⁷ Almeida, João Marques de, “O que está em jogo”, in *Diário Económico*, artigo consultado a 10 de Novembro de 2011, disponível em <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=58&cida=181>.

excedeu os cinquenta milhões de euros, o que denota uma considerável fatia orçamental consignada e afecta à pasta da Defesa.

Bósnia e Timor-Leste: casos proeminentes da participação portuguesa em operações de paz

A escolha dos casos de determinadas missões específicas na Bósnia (1992) e de Timor-Leste (1999) para ilustrar as dinâmicas da participação portuguesa em operações de paz deve-se, em primeiro lugar, ao facto de tais missões terem constituído importantes palcos de afirmação nacional. São casos em que, de facto, a presença das Forças Armadas portuguesas denota uma cooperação estreita com a diplomacia, em prol dos objectivos estratégicos nacionais⁸. Por motivos de limitação de tempo, não é possível apresentar neste trabalho um exame aprofundado de todos os casos de participação portuguesa, sem que isso coloque, não obstante, problemas quanto à análise que se pretende fazer.

Bósnia

O envolvimento português nos Balcãs verifica-se com o envio de cinco observadores, em 1992, para integrar a *European Communities Monitoring Mission for Yugoslavia*, instituída pelas Comunidades Europeias com o objectivo de verificar o cumprimento do Acordo Brioni, firmado para o cessar-fogo entre a Eslovénia e a República Federal da Jugoslávia. Os militares foram enviados para a Bósnia, Eslovénia e Krajinas e foram importantes para a constituição de uma escola de preparação de observadores militares.

Na verdade, o número reduzido de observadores traduziu, de forma proporcional, o reduzido interesse português nos Balcãs, mas a que teria de responder pelas suas obrigações comunitárias e porque se afigurava que o conflito viesse a pôr a estabilidade europeia em causa. Além disso, Portugal estaria próximo de assumir a presidência da UE que se veio a efectuar em 1992. Apesar de a Jugoslávia recolher algumas simpatias por parte da classe política portuguesa, a verdade é que não se tratava de um espaço geopolítico com interesse directo para Portugal. Assim, o interesse na região decorre, pois, em virtude da presidência portuguesa na UE e a presença portuguesa vai ser uma realidade durante os anos 90 e até mesmo no século XXI.

Em virtude de assumir a presidência, Portugal ficava obrigado a coordenar a conferência sobre a ex-Jugoslávia, em Setembro de 1991, e a assegurar a chefia da Missão de Monitores das Comunidades Europeias, a qual teve de responder perante a deterioração da situação da Bósnia que se veio a verificar em 1992 quando se iniciou o conflito armado. Assim, Portugal estava a braços com uma posição de revelo na gestão do próprio conflito.

É também nessa altura que as NU chegam ao terreno, em resposta a um mandato do Conselho de Segurança que vai constituir uma força de manutenção de paz, a UNPROFOR (United Nations Protection Force) com um mandato de seis meses, que estabelece três áreas protegidas na zona do território croata, habitadas, ou controladas pela minoria sérvia. É de salientar que se tratou da primeira operação de paz, sob a égide das NU, em solo europeu, mas que não foi propriamente um sucesso. Do ponto de vista logístico operacional, Portugal integrou esta missão com observadores militares, elementos da Polícia de Segurança Pública e com duas equipas cirúrgico-médicas do Exército. É de salientar que a *European Communities Monitoring Mission for Yugoslavia* foi o primeiro contacto directo da diplomacia portuguesa com a complexidade da região dos Balcãs e uma das primeiras experiências no campo do *peacebuilding* e

⁸ Matias, Leonardo, “A política externa e a defesa nacional; o papel das Forças Armadas no apoio à política externa como objectivo nacional”, in *Revista Militar*, artigo consultado a 18 de Outubro de 2011, disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=314>.

do *peacemaking*. Daí a participação na Bósnia ser bastante importante de analisar, em termos de política externa portuguesa.

Além disso, Portugal também empenhou esforços em missões de vigilância tuteladas pela NATO e pela UEO, que decorriam no Mar Adriático e no espaço aéreo bósnio. Eram missões que tinham como principais funções a observação dos cumprimentos e das sanções aplicadas pelas NU à ex-Jugoslávia.

Este foi um momento importante para a diplomacia portuguesa, na medida em que Portugal ainda andava à procura de afirmação política junto da UE, pelo que a sua acção era marcada por uma duplicidade de tensões: a afirmação política junto da UE e o primeiro contacto directo com as questões de *peacekeeping* e *peacemaking*. De qualquer forma e apesar das dificuldades sentidas e dos esforços fracassados no alcance de uma situação pacífica para o conflito, a análise é de que Portugal demonstrou um desempenho satisfatório junto da UE.

Em 1995, ocorrem os Acordos de Dayton que põem fim à guerra civil que durou cerca de quatro anos e o Conselho de Segurança das Nações Unidas mandou a *Implementation Force* que foi a primeira missão da NATO a ocorrer fora das suas fronteiras originais, numa altura em que a própria organização procurava afirmar-se vivendo uma das primeiras grandes crises de identidade do pós-guerra fria.

Portugal mostrou-se interessado em integrar a IFOR, por uma questão de continuidade da credibilidade que estava a afirmar junto da comunidade internacional, pela solidariedade e pelo interesse nacional. Portugal queria portanto continuar a aumentar a sua credibilidade enquanto membro da UE e da Aliança Atlântica e queria assumir plenamente a condição de estado-membro da UE pelo que teria de responder na defesa dos interesses do projecto europeu. A própria credibilidade da estrutura operacional da NATO também foi outro factor a ter em conta. Esta decisão implicou, a nível interno, que a estrutura organizativa interna procedesse a diversas adaptações ao nível da cadeia de comando e das competências legais do Estado-Maior dos ramos envolvidos. Além disso, o regime jurídico dos militares envolvidos em missões de paz sofreu alterações, já que foi necessário colmatar lacunas legislativas referentes ao estatuto jurídico, as condições remuneratórias e também ao regime de assistência e protecção na doença.

Portugal adquiriu credibilidade na cena internacional, fruto do seu desempenho em missões de paz. Na verdade, o bom desempenho português à cabeça da UE, numa altura delicada em que eclode o conflito na Bósnia-Herzegovina, foi sem dúvida um contributo valioso para a afirmação de Portugal na Europa e para o reforço da sua posição no mundo. Sem dúvida, a política externa deu frutos para o contexto interno. Portugal demonstrou perante o mundo a sua capacidade política e operacional, ao conseguir garantir a presença de forças nos Balcãs e em África.

A Bósnia faz a ponte entre a acção multilateral da política portuguesa de defesa, e a sua vertente interna e nacional. A presença na Bósnia constitui um corte com o passado recente, Portugal deixou de ser um exército construído e pensado em função de um período colonial que já passou, para ser um exército de mentalidade e estrutura decididamente europeias. Apesar da dimensão e posição geográfica de Portugal, determinou-se a assunção de responsabilidades colectivas, quer no plano operacional, quer no plano da especial capacidade de ligação com as populações da Bósnia-Herzegovina, numa posição de neutralidade e imparcialidade e de colaboração com as actividades civis.

Portugal usou pela primeira vez unidades combatentes constituídas exclusivamente por voluntários e contratados; participou numa operação que à primeira vista nada parece ter directamente a ver com os interesses nacionais imediatos, mas cujo impacte na política de defesa e na reestruturação das Forças Armadas vai fazer sentir-se muito além dos limites temporais da operação. O prestígio granjeado por Portugal contribuiu de forma significativa para o apoio que foi dispensado à candidatura portuguesa para membro não permanente do Conselho de Segurança das NU em 1997-98. O aumento da credibilidade nacional junto da NATO conferiu a Portugal uma maior margem de negociação dentro da organização. O peso negocial de Portugal tinha aumentado no seio da NATO e Portugal dava início aos esforços de alerta da comunidade internacional para o problema vivido em Timor (Santos, 2010: 515).

Timor-Leste

Em 1999, a política externa portuguesa projectou-se internacionalmente em torno da construção do Estado de Timor-Leste, participando em diferentes fases do processo, desde a consulta popular, à privação temporária da soberania e transferência para uma administração transitória, com a UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), e ainda no decurso da consolidação da paz social no território (Saraiva, 2010: 610). De facto, a presença em Timor-Leste fez com que Portugal se tornasse o país da Europa com a maior contribuição em termos de número de efectivos para as operações de paz. Numa participação em que pesou imenso a solidariedade internacional a par da própria ligação ao território, Portugal procede ao envio de 800 militares para Timor-Leste, no quadro da UNTAET e, já no período da independência, no âmbito da UNIMISSET (United Nations Mission of Support in East Timor). Coube ao Comissário para o Apoio à Transição de Timor-Leste a coordenação dos órgãos e entidades estatais nacionais envolvidas na ajuda a Timor, estabelecendo a ligação entre o Estado português e as ONGs interessadas na causa. A primeira acção no território ficou ligada à “Missão Humanitária Timor 99”, preparada para incidir em três áreas específicas: socorro de emergência e assistência médica de urgência; distribuição de alimentos; apoio aos refugiados e deslocados⁹. A missão da UNTAET pautou-se pelo apoio à segurança, nos níveis interno e externo, e à integridade territorial de Timor-Leste, de forma articulada com as Forças Armadas timorenses.

A participação portuguesa nas missões de paz em Timor-Leste recebeu reconhecimento internacional, sendo sublinhada a responsabilidade e a capacidade de resposta para intervir em qualquer situação de ameaça; a competência técnica e profissionalismo individual; a forte capacidade de liderança e decisão por parte dos comandantes portugueses, o que se terá revelado fundamental para evitar a proliferação da violência no território. Neste sentido, Portugal retirou vários dividendos políticos junto das Nações Unidas, visível no alcance de uma posição de centralidade em diversas áreas e, de novo, para a nomeação de portugueses para altos cargos, como sucedeu com Carlos Branco que assumiu funções no Departamento de Operações e Manutenção de Paz das Nações Unidas e com o apoio à candidatura de Paula Escameia à Comissão de Direito Internacional.

Importa, não obstante, traçar alguns aspectos associados às missões de paz em Timor-Leste, responsáveis pela determinação do seu (in)sucesso. Uma das principais críticas que tem sido apontada às respostas das Nações Unidas para os conflitos internacionais prende-se com notória uniformização destas, no que diz respeito aos procedimentos e mecanismos, quando as causas e a própria natureza dos conflitos é bastante desigual. Este “procedimento operacional padrão”¹⁰ tem sido assaz questionado, no que diz respeito à sua eficácia e eficiência. No caso de Timor-Leste os problemas decorrentes desta opção tornaram-se claros, já que as políticas de consolidação de paz tornaram-se parte do problema (Pureza *et al*, 2007: 17).

Portugal foi um dos países que mais contribuiu financeiramente para as operações de paz em Timor-Leste, juntamente com a Austrália, o Japão, a Finlândia, a Noruega e a Nova Zelândia. Depois da Resolução 37/30 da Assembleia Geral da ONU, em 1982, ter conduzido à assinatura de acordos entre Portugal e a Indonésia, no dia 5 de Maio de 1999, os quais legitimaram a ONU de organizar a consulta directa por voto secreto, surgiu a UNAMET (United Nations Mission in East Timor). Tendo perdurado até Agosto de 1999, em virtude da Resolução 1257 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a UNAMET obrigou a uma operação em larga escala, em termos operacionais, logísticos e de recursos humanos, para que se pudesse realizar o referendo que veio a demonstrar uma preferência pela separação da Indonésia, na ordem dos 98 por cento. Apesar dos avanços verificados na situação de Timor, conferidos pela UNAMET, a verdade é que o pouco tempo que durou acabou por levar ao despoletar de violência, tanto mais

⁹ “A Missão Humanitária Timor 99”, CATTL – Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste, artigo consultado a 20 de Novembro de 2011 e disponível em http://www.comissario-timor.gov.pt/pdf/missao_humanitaria_timor_99.pdf

¹⁰ “Ramsbotham, Oliver (2000), “Reflections on UN post-settlement peacebuilding”, *International Peacekeeping*. 7(1), 169-189.

que era a independência do país que estava em causa. De qualquer forma, é consensual de que esse era o tempo que os países estavam dispostos a financiar, entre os quais se encontrava Portugal (Pureza *et al*, 2007: 19).

Mais tarde, já no contexto da UNTAET, estabelecido pela Resolução 1272 do Conselho de Segurança das NU, e que abriu um período de debates complexos, verificou-se um choque entre os actores locais e internacionais. Por um lado, uns defendiam a língua portuguesa e o modelo civilista, por outro lado, outros eram apologistas da língua indonésia e inglesa e de um modelo de *common law*. Com Sérgio Vieira de Mello na presidência da missão, a UNTAET apresentava uma estrutura tripartida, com responsabilidades nas áreas do *peacekeeping*, assistência humanitária e serviços públicos, para além da constituição de um governo e de uma administração pública nacional, numa lógica de *state-building*. Pelas falhas na preparação e gestão da missão, é apontado que na sequência das tentativas de *state building*, verificaram-se tendências de *state failure* (Pureza *et al*, 2007: 17). Nas origens das falhas verificadas, está o facto de o planeamento ter sido essencialmente militar, relegando-se a questão da composição e das responsabilidades da administração civil e a vertente de desenvolvimento a longo prazo (Saraiva, 2010: 614). De facto, esta tensão entre *peacekeeping* e a lógica de desenvolvimento colocou dificuldades à existência da UNTAET¹¹. Além disso, a falta de interesse, demonstrada pelo Conselho de Segurança das NU, em afectar recursos financeiros do orçamento da UNTAET para o *state building*, em paralelo com as tensões registadas entre o Banco Mundial e a missão das NU ditou a falta de um plano concertado para o desenvolvimento de Timor. Paralelamente, o facto de os timorenses terem sido ignorados durante a fase de planeamento da missão e da própria reconstrução do país terá condicionado fortemente o sucesso da operação de paz. Na verdade, esta é uma crítica recorrentemente apontada por autores como Ramsbotham, Grasa Hernández e Eguren, que salientam que as NU não distinguem os vários níveis de aplicação e actuação nos processos de construção de paz, relegando a presença da sociedade civil. Têm-se assim, preferido, estratégias de consolidação da paz marcadamente estatocêntricas, impositivas e não inclusivas, não sendo reconhecida a importância do desenvolvimento das capacidades nacionais e do fomento de mecanismos e instituições locais (Moura; Santos, 2005).

À guisa da conclusão

Para além das operações de paz, a vertente humanitária tem conhecido um grande empenho das Forças Armadas portuguesas, pelo que Portugal já participou, desde 1990, em cerca de 70 missões repartidas sobretudo entre os Balcãs, Timor-Leste e os PALOP. Desde 1990 até aos dias de hoje, Portugal já participou em inúmeras missões de diferente natureza, o que representa uma contribuição importante para o desenvolvimento de um multilateralismo eficaz que possa também potenciar a afirmação de Portugal nas organizações em que se insere, para que seja percebido como um actor activo na promoção de relações de cooperação, inclusivamente instâncias regionais de outros continentes. Portugal está actualmente presente no Afeganistão, no Líbano e em Timor-Leste (através das missões de paz UNAMA, UNIFIL e UNMIT, respectivamente) e tem enviado militares para teatros operacionais sob a égide de organizações internacionais.

Mesmo com o reconhecimento da importância da aposta na produção de segurança internacional, como se verificou com a assinatura, em Junho de 2010, do Memorando de Entendimento sobre o Sistema de Acordo de Disponibilidade Prévia de Tropas da ONU (United Nations Stand-by Arrangements System), é clara o peso da dimensão económica na actual da diplomacia portuguesa. Numa conjuntura económica desfavorável e de retracção, como a que se vive actualmente, os analistas prevêem que as questões de defesa e estratégia

¹¹ Martin, Ian; Mayer-Rieckh, Alexander, "The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building", *International Peacekeeping*. Vol 12: 1, p. 131.

internacionais sejam encaradas como um “luxo dispensável em tempos de austeridade”¹². Assim, à assumida aposta estratégica na diplomacia económica, numa lógica de captação de mercados, está associada a função de apoio decisivo às políticas anticrise. Tal como adverte João Gomes Cravinho, se parece que a política externa portuguesa não vá passar por uma transformação de fundo, é de sublinhar, ainda assim, que a “continuidade exige um exercício constante de recalibragem e adaptação”¹³. Neste exercício, o reforço de uma diplomacia de paz juntamente com uma política de desenvolvimento articulada com o primado da autodeterminação podem ser contributos importantes para conferir “visibilidade política a um cosmpolitismo progressista”, como aponta José Manuel Pureza para um novo posicionamento que “potencie as vantagens do estatuto semiperiférico de Portugal no sistema-mundo”.¹⁴

Bibliografia

Almeida, João Marques de (1994), “Portuguese Security Policy: Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment”, *Lumiar Papers nº4*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

AMARAL, Diogo Freitas do, : intervenção na Conferência Internacional “Portugal e as Missões de Paz”, Assembleia da República, 2005

Andrade, Luís (2005), “A Política Internacional e as Operações de Apoio à Paz”, *Arquipélago – Revista da Universidade dos Açores*, 2ª série, IX, pp. 681-692. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.

Baleizão, Rui (2010), “Os constrangimentos legais ao emprego em operações de paz e acção humanitária”, comunicação apresentada no Curso em Operações de Paz e Acção Humanitária, *Ius Gentium Conimbrigae*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Branco, Carlos Martins (2010), “A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios”, *e-cadernos CES*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Ciclo de Conferências – debate organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa em colaboração com o Instituto Diplomático do MNE, *Visões de Política Externa*

Cravinho, João Gomes (2010), “A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança”, *Relações Internacionais*, nº 28, pp. 5 – 37. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.

Duarte, Francisco Alegre (2008), “Portugal e as missões de paz no estrangeiro – algumas notas de reflexão”, *Negócios Estrangeiros*, nº13. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Duque, Jorge (2003), “Portugal em Operações de Paz”, *O Mundo em Português*, nº43, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

Ferreira, José Medeiros (1984), “Descolonização e política externa portuguesa”, comunicação feita na Universidade de Columbia, Nova Iorque, no colóquio “Portugal Ten Years After the Revolution – Portugal Ans Africa”.

Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2009), “A segurança internacional e a institucionalização da manutenção de paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas”, in *Peacekeeping: Actores, Estratégias e Dinâmicas*, e-cadernos CES, nº6. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Freire, Maria Raquel (2011) (coord.), *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

¹² Monjardino, Miguel (2011), “Portugal na nova geoestratégia”, in *O Mundo em 2012*, p. 30.

¹³ Cravinho, João Gomes (2011), “Novas coordenadas da política externa portuguesa”, *JANUS 2011-2012 – Anuário de Relações Exteriores, As grandes redes de conhecimento; Zonas de crise na geopolítica mundial; Portugal num mundo em mudança*, p. 162, OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa: Público Comunicação Social, SA.

¹⁴ Pureza, José Manuel (2011), “Há alternativas para a política externa?”, *JANUS 2011-2012 – Anuário de Relações Exteriores, As grandes redes de conhecimento; Zonas de crise na geopolítica mundial; Portugal num mundo em mudança*, p. 165, OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa: Público Comunicação Social, SA.

Freire, Maria Raquel; Brito, Rafaela (2010), “Ensaio Bibliográfico: Estudos sobre Política Externa Portuguesa após 2000”, *Relações Internacionais*, nº 28, pp. 157-179. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.

Garcia, Francisco P.; Saraiva, Maria Francisca (2004), “O fenómeno da Guerra num novo século – uma perspectiva”, *Negócios Internacionais*, nº7. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Ministério da Defesa Nacional – Direcção-geral de Política de Defesa Nacional, *Súmula nº91 – Missões Humanitárias e de Paz, Participação Portuguesa, 1992 – 2004*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Moreira, Adriano (dir.) (2010), *Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Prefácio, Fundação Mário Soares.

Moura, Tatiana; Simões, Mónica Rafael (2005), “Para além dos conflitos: a reconstrução das sociedades”, *Janus – Guerra e Paz nos nossos dias*. OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa: Público Comunicação Social, SA.

Nascimento, Daniela (2010), “Humanitarismo e a ‘guerra contra o terrorismo’: de dilemas complexos a oportunidades perdidas?”, *Oficina do CES*, nº358. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Pereira, Rui (2007), “A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa” in *Nação e Defesa*, nº116, 3ª série, pp. 107 -115. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Pureza, José Manuel (2011), “Há alternativas para a política externa?”, *JANUS 2011-2012 – Anuário de Relações Exteriores, As grandes redes de conhecimento; Zonas de crise na geopolítica mundial; Portugal num mundo em mudança*, pp. 164-165, OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa: Público Comunicação Social, SA.

Pureza, José Manuel *et. al* (2007), “As novas operações de paz das Nações Unidas. Os casos de Timor-Leste, Angola e Moçambique”, *Oficina do CES*, nº290. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

Rocha, Octávio de Cerqueira (2000), “Portugal e as Operações de Paz na Bósnia: A preparação de forças”, *Nação e Defesa*, nº 192, 2ª série, pp. 71-92. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Santos, Boaventura Sousa (2011), *Portugal: Ensaio Contra a Autoflagelação*. Coimbra: Edições Almedina.

Santos, Mónica (2010), “A participação nacional no processo de tomada de decisão internacional”, in Moreira, Adriano (dir.) (2010), *Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Prefácio, Fundação Mário Soares, pp. 495-524.

Teixeira, Nuno Severiano (1987), “Política externa e política interna no Portugal de 1890: O Ultimatum Inglês”, *Análise Social*, vol. XXIII, pp. 687-719. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Teixeira, Nuno Severiano (2010), “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa”, *Relações Internacionais*, nº28, pp. 51-60. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.