

O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PARADIGMA EM MUDANÇA

António Oliveira

Licenciado em Ciências Militares, Mestre em Estudos da Paz e da Guerra. Oficial de Operações da Brigada de Intervenção (PRT), foi professor no Instituto de Estudos Superiores Militares. Participou em missões de apoio à paz, evacuação de cidadãos nacionais e cooperação técnico-militar

Resumo

As características dos actuais conflitos armados têm incrementado a sua complexidade e as operações desenvolvidas para os resolver são muitas vezes executadas sem o consentimento de todas as partes. Desta forma, o tradicional emprego de forças militares na resolução de conflitos parece estar a sofrer uma rápida evolução. Face ao aumento da sua complexidade, as operações de paz passaram a ser encaradas como "operações militares" mais abrangentes, conduzidas por princípios antes reservados à execução de operações de combate e materializada pela execução e aplicação de um conjunto complexo de técnicas e actividades. Neste novo paradigma, numa mesma "operação de paz" um leque muito variado de actividades, desde a prevenção do conflito, até às operações de combate de média e alta intensidade, passando pelas actividades de apoio humanitário, pode ser desenvolvido concorrentemente. Assim, de acordo com o conceito de emprego e as funções a executar, a actuação da força militar nas actuais operações de paz está baseada na realização simultânea de um conjunto de tarefas para se atingir o estado final militar pretendido.

Face à vasta panóplia de actividades a executar, uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades e características, relevando-se o aumento da importância de áreas que antes eram de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais considerando que o principal papel das forças militares é o de criar e preservar um ambiente seguro e estável, que permita a actuação dos restantes actores intervenientes no processo. Pretende-se que, num sistema de aproximação integrada ao conflito, as forças militares atinjam e garantam as condições de segurança e garantam o apoio necessário para que outras agências possam encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito.

Palavras-chave

Contexto estratégico; Forças Armadas; Instrumento militar; Operações de Paz; Resolução de Conflitos

Como citar este artigo

Oliveira, António (2010) "O emprego do instrumento militar na resolução de conflitos: um paradigma em mudança". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art4

Artigo recebido em Junho de 2010 e aceite para publicação em Agosto de 2010



O EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM PARADIGMA EM MUDANÇA

António Oliveira

Introdução

A Comunidade Internacional, nomeadamente as Nações Unidas com o apoio de algumas organizações regionais¹, tem vindo a intervir de forma crescente na resolução de conflitos. Esta passou a constituir-se não só como uma oportunidade, mas numa das prioridades para o emprego do instrumento militar dos Estados.

A resolução de conflitos é definida por Fetherston² (1994) como a “aplicação não coerciva dos métodos de negociação e de mediação, por terceiros, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência”. Daqui extrai-se a principal característica da resolução de conflitos: terceiros, que não fazendo parte do conflito, utilizam os seus meios para o resolver³. O seu papel é essencial para, de forma credível e transparente, identificar e prestar assistência às partes em litígio e alcançar a paz possível em processos mais complexos (Ramsbotham, Woodhouse, Miall, 2006: 12). Esta característica encontra também acolhimento na definição de “operações de paz” plasmada na *Annual Review of Global Peace Operations* (2009: ix) que as descreve como operações “autorizadas por um corpo multilateral, multinacionais na sua composição, com uma componente militar substancial e são projectadas primariamente com o objectivo de apoiar um processo de paz ou gerir um conflito”.

As características dos actuais conflitos armados, com múltiplos actores envolvidos em que a população se tem constituído no mais importante, têm exponenciado a sua complexidade, sendo as operações desenvolvidas para os resolver, muitas vezes executadas sem que todas as partes em conflito as subscrevam. Assim, o tradicional emprego de forças militares na resolução de conflitos parece estar a sofrer uma rápida evolução, o que obriga a uma revisão do seu papel neste contexto.

Com o presente texto pretendemos assim analisar o papel do instrumento militar na resolução de conflitos considerando o actual contexto estratégico, nomeadamente no

¹ Com destaque para a OTAN.

² Citado por David (2001: 284).

³ Esta definição é, segundo Jones (2009: 7), o factor fundamental, pois um enquadramento inadequado, confundindo, por exemplo, resolução de conflitos com operações de combate ao terrorismo, conduz por norma ao insucesso das operações.



que diz respeito ao emprego e às características necessárias à força militar para actuar nesse âmbito, considerando a alteração do paradigma que enquadra o seu emprego.

Para tal organizamos a nossa análise em três partes: a primeira inicia-se com a conceptualização da resolução de conflitos e a análise dos modelos de referência, essencialmente centrada no emprego do instrumento militar; na segunda parte, abordamos os desafios que a actual conflitualidade coloca a esses modelos e o seu impacto no emprego da força armada; após esta abordagem, e na terceira parte, debruçamo-nos sobre as características e capacidades que a força militar deve possuir para actuar neste novo contexto.

1. A aproximação clássica às operações de paz

As Nações Unidas (NU), através da sua Carta constitutiva, definiram as diversas formas previstas e aceites pelos seus membros para a resolução dos conflitos, quer de forma pacífica, no âmbito do seu Capítulo VI, quer através do recurso à força, no âmbito do seu Capítulo VII.

O contexto internacional do pós Guerra-fria colocou o desafio à ONU de reavaliar os domínios da sua intervenção no âmbito da segurança internacional. Assim, em 1992, o Secretário-Geral Boutros-Ghali difundiu a Agenda para a Paz⁴, em que a Organização se compromete oficialmente, pela primeira vez, num domínio conceptual da prevenção, gestão e resolução de conflitos, que viria a designar-se por "operações de paz".

Decorrente das lições aprendidas, a ONU publicou, em Janeiro de 1995, o *Suplemento da Agenda para a Paz*. Este documento re-articula os instrumentos para controlar e resolver conflitos, entre Estados e intra Estados, da seguinte forma: (i) diplomacia preventiva⁵ e restabelecimento da paz⁶; (ii) manutenção da paz⁷; (iii) consolidação da paz⁸; (iv) desarmamento; (v) sanções e (vi) imposição da paz⁹ (ONU, 1995: parag. 23).

As Nações Unidas não reclamam o monopólio do uso destes instrumentos e prevêm que estes possam ser empregues por organizações regionais, coligações *ad hoc* e por Estados de forma individual (ONU, 1995: parag. 24). Desta forma, a OTAN, enquanto organização regional, aprovou doutrina nesta matéria, designando a utilização destes

⁴ A/47/277 - S/24111. *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Nova Iorque.

⁵ Consiste nas "acções protagonizadas por terceiros com o objectivo de impedir a escalada de conflitos e a sua deflagração em violência, impedir que conflitos existentes se espalhem e contaminem o espaço circundante, e impedir o reacendimento de conflitos já debelados" (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 121).

⁶ "Acções destinadas à conciliação entre as partes desavindas, essencialmente através de meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta, pelo menos numa fase inicial, sem excluir, em momentos posteriores, o emprego de medidas de pendor coercivo" (ONU, 1992: parag. 21). "O *peacemaking* é expurgado das actividades que envolvem o uso da força, passando a ser tratado apenas no domínio da diplomacia. As sanções, e a imposição que faziam para do *peacemaking* passam a ser tratadas de uma forma autónoma, fora desse chapéu" (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 126).

⁷ "Consiste na projecção de uma presença da ONU num determinado território, até aqui com o consentimento de todas as partes envolvidas, envolvendo normalmente militares e/ou polícias e também frequentemente civis" (Idem: 121).

⁸ "Conjunto de acções destinadas a identificar e apoiar as estruturas com as quais se reforça e solidifica a paz, de modo a evitar o recomeço das hostilidades" (Ibidem: 121).

⁹ São de natureza coerciva e levadas a cabo quando não se obteve o consentimento das facções envolvidas num conflito, ou este consentimento possa ser incerto. São desenhadas para manter ou restabelecer a paz, ou impor os termos de um mandato (AJP-3.4, 2005: 3-3).



instrumentos por *Operações de Apoio à Paz*¹⁰ - *Peace Support Operations*¹¹ (OAP). As operações conduzidas pela Aliança Atlântica seguem a mesma linha de actuação da ONU, quer na terminologia, quer nos instrumentos previstos, no entanto, o seu conceito é mais musculado, por terem a força militar como o instrumento prioritário de actuação.

O papel da força militar na aplicação dos diferentes instrumentos, e mediante o emprego dos mecanismos individualizados previstos quer pela ONU quer pela actual doutrina da Aliança Atlântica, está relativamente bem tipificado.

Assim, a prevenção de conflitos depende essencialmente da obtenção de informação credível que permita garantir um sistema de alerta rápido que vigie o desenvolvimento das situações de crise em tempo real e avalie as possíveis respostas, a fim de aplicar as mais rápidas e adequadas a cada situação (Castells, 2003: 31). Os meios militares focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito¹². "Embora as actividades militares devam estar vocacionadas para alcançar as exigências políticas e de desenvolvimento, normalmente recaem nas seguintes categorias: (i) aviso prévio; (ii) vigilância; (iii) treino e reforma do sector de segurança; (iv) projecção preventiva e (v) "na imposição de sanções e embargos" (IESM, 2007: 22).

O objectivo da imposição de paz será o compelir, coagir e persuadir as facções a cumprirem com uma determinada modalidade de acção. Apesar de ser um mandato compulsivo, uma força de imposição de paz visa implementar um acordo entre as partes mas que, por "vicissitudes de procedimento ou outras, uma ou mais partes pretendem renegar as suas obrigações à luz do acordado ou rejeitar a presença da força. Esta poderá ignorar a tal oposição e utilizar mesmo os seus meios coercivos com vista a impor a paz acordada" (Baptista, 2003: 743). Apoiada no mandato, a força será usada para fazer cumprir os objectivos de paz, "se necessário tomando o partido de um dos beligerantes e mantendo-se no terreno mesmo contra a vontade de uma das partes que violou os termos do acordo ou que não aceita que este seja executado coercivamente contra si" (Baptista, 2003: 742).

O restabelecimento da paz tem por objectivo restabelecer um cessar-fogo ou um apaziguamento rápido e pacífico, centralizando-se nas actividades diplomáticas executadas após o início do conflito, não excluindo o apoio militar à acção diplomática através do emprego directo ou indirecto de meios militares.

A manutenção da paz visa manter um cessar-fogo e prevenir o recomeço das hostilidades. Estas operações servem para monitorizar e facilitar a implementação de

¹⁰ A doutrina seguida pela OTAN está vertida numa das suas publicações conjuntas, o AJP 3.4, e prevê cinco instrumentos principais: (i) prevenção de conflitos; (ii) restabelecimento da paz; (iii) manutenção de paz; (iv) imposição da paz e (v) consolidação da paz. A OTAN considera as OAP como sendo operações multifuncionais, compreendendo um vasto leque de actividades políticas, militares e civis, executadas de acordo com a lei internacional, incluindo o direito internacional humanitário, que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos e gestão de crises.

¹¹ A Aliança Atlântica tem plasmado a sua base doutrinária para a execução de NA5CRO no AJP – 3.4 (*Non-Article 5 – Crisis Response Operations*) datado de Março de 2005. Nesta publicação são definidos os Princípios e a Tipologia destas Operações. Esta publicação doutrinária está em processo de reformulação com base no novo enquadramento doutrinário da OTAN.

¹² Neste âmbito, as actividades militares são normalmente conduzidas de acordo com o Cap. VI da Carta da ONU, mas as forças militares podem também ser empregues para dissuadir e coagir as partes, o que requerer um mandato com base no Cap. VII. Este robustecimento do mandato advém da necessidade da força ser credível.



um acordo de paz (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 134) e é nestes termos que a força militar é empregue, visando principalmente facilitar a acção diplomática, a mediação do conflito e o assegurar condições de segurança básicas para se obter uma solução política (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008: 143).

Em cenários de consolidação da paz, as forças militares operam sobretudo depois de terem sido obtidas soluções políticas para os conflitos. O seu papel centra-se de uma forma geral na criação de um ambiente seguro e estável que permita às agências civis focalizarem o seu esforço na reconciliação e no processo de consolidação da paz (IESM, 2007: 28). Os especialistas na resolução de conflitos defendem que a presença de forças militares após a assinatura de um acordo de paz é fundamental e que se a sua presença não se materializar de forma efectiva num prazo entre seis a doze semanas após esta assinatura, o acordo poderá perder a sua eficácia (Durch, 2006: 589).

A aproximação às operações, que descrevemos anteriormente, tem por base uma concepção sequencial, escorado no conceito desenvolvido por Fisas (2004: 33) de que quando um conflito ultrapassa o patamar da violência armada e se entra na fase "reactiva" da sua resolução, a primeira fase tem como objectivo atingir o fim das hostilidades violentas e seguidamente entrar na manutenção da paz e na reconstrução, até que se atinja uma paz estável. Assim, quer uma organização quer outra (ONU e OTAN)¹³ assumem, na sua actual doutrina, as diversas actividades relacionadas com a resolução de conflitos como actividades não concorrentes, isto é, de acordo com a situação elas assumem politicamente estarem perante uma tipologia de operação e os meios e medidas a serem usados, bem com o enquadramento para a utilização da força, estão em sintonia com esta. Ao mesmo tempo, sempre que se assume transitar de um tipo de missão para outro, altera-se este enquadramento, nomeadamente no que ao instrumento militar diz respeito.

No actual contexto, especialmente enformado pela prevalência dos conflitos intra-estatais, a separação conceptual de um conflito em fases, de forma a aplicar um dos instrumentos específicos atrás analisados, passou a ser extraordinariamente difícil e complexa. Esta realidade começou por ser identificada em 2000 no Relatório Brahimi¹⁴, segundo o qual as actuais operações de paz distanciam-se das tradicionais "operações de matriz militar de observação de cessar fogo e separação de facções, após um conflito inter-estatal, para incorporarem um complexo modelo com muitos elementos, civis militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, no perigoso rescaldo de guerras civis" (Brahimi, 2000: parág. 12).

As operações de apoio à paz¹⁵ passaram a envolver um leque de actores muito amplo, com diferentes objectivos, agendas, entendimentos, capacidades e motivações. A este nível cumpre destacar a dinâmica que se estabelece entre três grupos que desempenham papel chave em todo o processo: (i) as *forças de paz*, que pretendem a estabilização; (ii) as elites do território, que pretendem manter o seu poder e (iii) as sub-elites, que querem autonomia do Estado e a manutenção do seu poder em determinadas regiões do território. A habilidade de cada actor para atingir os seus

¹³ Em conjunto estas duas organizações representam 88% do pessoal militar projectado em "operações de paz" (Jones, 2009: 3).

¹⁴ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

¹⁵ Mantemos a designação atribuída pela OTAN.



objectivos depende das estratégias e comportamento dos outros dois” (Barnett e Zurcher, 2009: 24).

Estes actores actuam em conjunto com outros, nomeadamente a população local, as Organizações Internacionais (OI), os organismos de países terceiros, polícias e agências de imposição da lei e ordem, empresas militares e de segurança privada e com ONG’s. Todos eles trabalham e interagem no mesmo teatro de operações, quase sempre sem limitações espaciais entre eles, podendo apoiar, serem neutros ou oporem-se¹⁶ à operação de paz. Podem ainda variar estas posições com o tempo ou dentro das organizações onde se encontram inseridos. Estamos perante aquilo que Brahimi (2000: parág. 13-18) designou por “operações de paz complexas” que representam a junção de actividades desde a manutenção à construção da paz.

A complexidade aumenta mais ainda quando, nos actuais conflitos, presenciemos situações em que algumas áreas estão apenas parcialmente pacificadas ou quando as partes resistem aos termos dos acordos celebrados para manter os seus interesses e incentivam directa ou indirectamente os seus partidários a retomarem a violência (Durch e England, 2009: 13).

Tudo isto altera o paradigma das tradicionais “operações de paz”. Estas tendem a deixar de ser vistas como a aplicação de um conjunto de tarefas e técnicas específicas face ao instrumento adoptado, de acordo com a sistematização da ONU ou OTAN, e a serem assumidas como “operações militares” em sentido lato, admitindo-se que possam mesmo ser conduzidas e enformadas por princípios antes reservados às operações de combate tradicionais.

2. Os desafios das operações de paz complexas

As “operações de paz” da actual geração¹⁷ começaram a ser encaradas como um conjunto de actividades de intensidade variável que são executadas em todo o espectro de actuação das forças militares. No entanto, e apesar dos crescentes riscos associados, as operações de paz continuam a centrar-se na presença securitária temporária ou como agente apoiante para a desmilitarização de facções beligerantes e reorganização das forças de segurança locais e nas actividades de reconstrução da confiança entre as partes (Durch e England, 2009: 15). Isto reforça a afirmação de Edelstein (2009: 81): “sem segurança, as tarefas essenciais dos campos político, social e económico não podem ser executadas”. Desta forma, e em termos genéricos, a força militar continua a ser utilizada para criar um ambiente estável e seguro. O que se está a alterar são os desafios que se colocam à sua actuação.

Durante muito tempo, o maior repto que se colocava às forças internacionais, quando intervinham em apoio para a resolução de um conflito intra-estatal, residia essencialmente no ambiente operacional resultante do teatro de operações, assumindo relevância a segurança entre as etnias em conflito, especialmente relacionada com vinganças também de cariz étnico (Binnendijk e Johnson, 2004: 8). Entretanto um conjunto de factores, alguns externos ao conflito, outros intrínsecos, fez com que as forças militares fossem colocadas perante novos desafios, cada vez mais complexos.

¹⁶ O apoio e a oposição podem ter a forma activa ou passiva.

¹⁷ Considerada a terceira fase a partir de 1994 (David, 2001: 318).



Na perspectiva externa, o primeiro factor resulta do processo de lançamento da operação e geração da força. A sua utilização, nas condições que temos vindo a analisar, resulta normalmente da decisão da Comunidade Internacional em intervir num determinado conflito. Estas operações são arquitectadas tendo como enquadrante um conjunto de factores não controláveis¹⁸ pela força que é projectada, pois são resultado da gestão de interesses próprios das relações existentes entre os diversos actores, internos e externos, em que alguns Estados ou organizações multilaterais tentam efectuar uma aproximação com base em objectivos comuns. A falta de uma coerência organizacional própria para estas operações é reflectida na sua base essencialmente prática, enformadas em casos históricos e pelo empenhamento político-militar quase unilateral de alguns Estados¹⁹ em vez de um sistema organizacional com base nas organizações internacionais que patrocinam estas operações. Embora a decisão de lançar ou apoiar operações de paz resida nas organizações (ONU, UE, NATO), são os Estados que, em última análise, impõem um conjunto de condições e restrições políticas para a sua execução, pois são eles os contribuidores com recursos humanos - militares e policiais. À medida que as operações se tornam mais complexas e arriscadas, os cálculos de cada Estado, relativamente aos custos de sustentação, risco para as suas tropas e o apoio interno para a participação na operação, terão um impacto cada vez maior na disponibilidade de forças e na coerência da missão (Durch e England, 2009: 16).

Um outro problema que vem caracterizando as recentes intervenções da Comunidade Internacional com forças militares, especialmente em situações de maior risco, "é a falta de vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efectuar o *deployment* das forças - o que significa uma vontade próxima do zero" (Smith, 2008: 288) em assumir riscos especialmente para a força que é projectada. Para que a sua actuação na resolução do conflito em que intervêm seja eficaz, exigem-se, assim, simultaneamente forças com uma preparação e capacidades bastante superiores, mas também o assumir de outros riscos, especialmente políticos, face ao aumento da possibilidade de baixas.

As actuais operações, por outro lado, exigem que os militares actuem em conjunto com um leque muito variado de entidades civis e não governamentais (Alberts et Hayes, 2003: 54). Esta envolvente torna as operações de paz relativamente frágeis em termos de unidade de comando e sobretudo de unidade de acção (Durch e England, 2009: 13), tornando ainda mais complicada a execução da mesma, face ao volume de actores envolvidos e respectivos interesses e agendas. Isto implica que a estratégia militar terá que se integrar num pensamento centrado nos efeitos a atingir, dado que os objectivos militares estão sujeitos a um sistema de constrangimentos cada vez mais complexo e, como tal, necessitam de ter um balanceamento dinâmico com os objectivos não militares (Alberts, 2002: 48).

Os obstáculos para a resolução de conflitos intra-estatais são aparentemente mais sérios e complicados do que no caso dos conflitos inter-estatais (David 2001: 305). As forças militares têm sido mandatadas para executar operações de restabelecimento, imposição ou consolidação da paz, em condições de elevado risco e muitas vezes sem

¹⁸ Como sejam as características internas do próprio conflito ou a envolvente externa, destacando-se os interesses geopolíticos de terceiros. O assunto será especificamente tratado mais à frente neste texto.

¹⁹ Apesar de se organizarem sob a égide de uma organização internacional - normalmente a ONU, cada Estado, tem a sua agenda própria face a uma intervenção num conflito.



que algumas das partes subscrevam essas operações. Desta forma a intervenção das “forças de paz” pode por vezes levar à execução de um leque de actividades ainda mais abrangente, que configuram simultaneamente as características da manutenção, da imposição e da consolidação da paz, mas também de combate tradicional²⁰, em que, ao contrário da definição de resolução de conflitos, a força militar deixa de ser vista por alguns dos contendores como uma terceira parte do conflito.

Parece aplicar-se o conceito da “guerra nos três blocos”, defendida por Krulak (1999), segundo a qual, em espaços físicos confinantes²¹, em momentos temporais muito próximos, uma pequena força militar pode ter de: (i) fornecer alimentação e roupa a deslocados ou refugiados, prestando assistência humanitária a uma parte que necessita do seu apoio; (ii) separar facções hostis, conduzindo uma tarefa de manutenção ou imposição de paz e (iii) combater, utilizando a força letal contra uma ameaça à sua própria presença. Assim, e como mostra a evolução doutrinária da OTAN e de alguns Estados considerados poderosos, a segregação entre as “operações de paz” e as operações de combate está a ruir.

No entanto, apesar do aumento do leque de opções e actividades, bem como do “robustecimento” na execução das missões, três princípios inter-relacionados continuam a distinguir o emprego de forças militares nas operações de paz dos restantes tipos de operações - o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força. A grande mudança é que, apesar destes serem os princípios nucleares e mais caracterizadores destas operações, verifica-se que quando empregues na resolução de conflitos as forças militares, para além do respeito pelos princípios específicos das operações de paz, deverão ter também em consideração os princípios gerais das operações militares, muitos dos quais anteriormente reservados às operações de combate.

A utilização da força militar na resolução de conflitos depende assim do contexto estratégico em que são executadas, mas estará normalmente baseada na realização de um conjunto de operações de natureza complexa e concorrencial. Por consequência, o sucesso na intervenção da força parece estar relacionado com a execução, não sequenciada mas concorrente²², de um conjunto de actividades de prevenção do conflito²³, intervenção no conflito²⁴ e regeneração²⁵ e sustentação²⁶ após o conflito, para se atingir o estado final militar pretendido.

²⁰ Esta situação começa a ter já fortes reflexos na actualidade, pois ao contrário do passado, em 2008 cerca de 80% das forças militares e policiais projectadas em operações lideradas pela ONU, actuavam ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Durch e England, 2009: 12).

²¹ Que Krulak define por *quarteirões (blocks)*.

²² Esta concorrencialidade das acções depende da situação, sobretudo dos avanços e recuos do processo.

²³ A prevenção requer acções para monitorizar e identificar as causas do conflito e actuação para prevenir a ocorrência, escalada e reinício das hostilidades. Esta actuação será primariamente do foro diplomático e económico, mas o instrumento militar deverá ser utilizado em projecção dissuasiva, estabelecendo uma presença avançada para dissuadir *spoilers*.

²⁴ A intervenção requer acções para implementar ou manter um Acordo ou cessar-fogo ou mesmo para impor os termos de um mandato. Deve envolver a actuação coordenada de actividades políticas, economias, militares e humanitárias. O instrumento militar é normalmente utilizado para estabelecer um ambiente seguro que permita a actuação dos restantes para que lhes seja possível atingir os objectivos globais da operação.

²⁵ A regeneração requer um conjunto de acções direccionadas à consecução das condições estabelecidas no mandato. Deve iniciar-se o mais cedo possível e começando pelo sector de segurança e as necessidades que necessitam de uma intervenção imediata, deve ir mudando as prioridades para a regeneração e desenvolvimento das infra-estruturas, instituições e os constituintes especificados no mandato. A tarefa primária das forças militares será organização, o treino e equipamento das “novas” forças de segurança locais.



No entanto, sendo a força militar apenas uma das partes utilizadas, o sucesso depende essencialmente da decisão política de intervir no conflito, que define o fim para o qual a força será aplicada (Smith, 2008: 42). Este fim (estado final militar) será essencialmente um facilitador para que se atinja o estado final político definido no mandato e é com base neste que o estado final militar desejado será deduzido.

O sucesso na resolução de conflitos está, por isso, normalmente ligado ao atingir de um conjunto de objectivos estratégicos em diversas dimensões que configuram o estado final político desejado²⁶. Este (e a medida em que será atingido) constitui-se o definidor do critério para o sucesso de toda a operação, incluindo o da operação militar. Neste âmbito, é fundamental que o emprego do instrumento militar seja articulado numa utilização holística de todos os instrumentos de Poder para que todos sejam potenciados, e possa ser explorado o sucesso obtido a cada momento com a intervenção militar.

Face a este novo paradigma e aos desafios que ele apresenta, coloca-se a questão de como empregar a força militar neste contexto e que características e capacidades de base deverão ser consideradas na sua organização e preparação.

3. Que força militar para a resolução de conflitos?

Larry Wentz elaborou um conjunto de estudos²⁸ tendo o instrumento militar como a trave mestra da resolução dos conflitos estudados. Ao ser isolado este instrumento, o êxito das operações é mais simples de aquilatar pois o sucesso na perspectiva militar, relacionado com o atingir de objectivos militares previamente fixados, é facilmente mensurável. Neste contexto, e de acordo com Smith (2008: 208), os objectivos militares ao nível estratégico e operacional têm a ver com o moldar ou alterar a vontade do povo e não a de um inimigo e estarão normalmente relacionados com o estabelecimento de um ambiente seguro, estável e auto-sustentado para a população local, o território e a região onde este se insere, sendo caracterizado pela redução gradual das capacidades militares projectadas. A análise da evolução destes objectivos, com base em medidas de eficácia, permite ir acompanhando o nível de sucesso da intervenção.

O sucesso nas intervenções militares no âmbito da resolução de conflitos, segundo sugerem Binnendijk e Johnson (2004: 7), depende essencialmente de três factores controláveis: (i) os recursos atribuídos para resolver o conflito; (ii) o volume de forças militares utilizadas pela força de paz e (iii) o tempo atribuído para o processo de resolução do conflito e de dois factores não controláveis: (i) as características internas e (ii) os interesses geopolíticos de terceiros.

²⁶ A sustentação é o conjunto de actividades de apoio às organizações locais para manter ou melhorar o estado final definido no mandato. Ocorre quando as estruturas, forças e instituições locais começam assumir de forma sustentada as responsabilidades sobre o território e a população.

²⁷ Como parte de uma estratégia global, é fundamental introduzir medidas e acções de natureza diplomática e económica e ainda potenciá-las através das redes sociais, num sistema de aproximação integrada ao conflito (Rasmusen, 1997: 45). Desta forma, a introdução de regras de direito que permitam reduzir as violações dos direitos humanos, o desenvolvimento de estruturas que incrementem a governabilidade e reduzam as arbitrariedades, a criação de uma economia de mercado, que permita reduzir a corrupção e a economia paralela, são mecanismos que vão contribuir para a dissipação das causas do conflito e estabelecer um estado de paz (Barnett e Zurcher, 2009: 23).

²⁸ Larry K. Wentz analisou um conjunto de casos de conflito tais como a Somália, Bósnia e o Kosovo e as suas conclusões foram alvo de publicação por Binnendijk e Johnson.



Uma das lições retiradas dos diversos casos estudados é que existe uma forte correlação entre o volume de recursos utilizados e o grau de sucesso. O volume está intimamente ligado aos recursos atribuídos, mas também ao sucesso interno dos países contribuintes. Estando o sucesso interno intrinsecamente ligado ao número de baixas devidas à participação nas operações²⁹, o volume da força permite incrementar as medidas de protecção da força, o que minimiza os riscos. Este é, no entanto, um dos dilemas da materialização de uma operação - um elevado volume de forças favorece a segurança mas introduz o risco de estimular alguma resistência local à presença estrangeira. Por outro lado, um reduzido volume de forças minimiza o estímulo de impulsos nacionalistas contra a sua presença, mas pode ser pouco eficaz na criação e manutenção de um ambiente estável e seguro no território (Edelstein, 2009: 81).

Um outro factor controlável que contribui para o sucesso é o tempo que a comunidade internacional destina à operação. Os estudos sugerem que a manutenção de meios por um longo período não garante o sucesso mas a sua retirada rápida precipita o insucesso (Binnendijk e Johnson 2004: 4 e 5). Isto cria o dilema de manter a presença,³⁰ para evitar o reinício das hostilidades e o oportunismo face à fraqueza das instituições locais, ou retirar as forças para evitar o período de resistência da população local à sua presença prolongada (Edelstein, 2009: 82). Os casos históricos apontam para um período temporal de cinco anos como o tempo mínimo necessário para cultivar uma transição duradoura para a paz (Binnendijk e Johnson 2004: 5). Conjugando os factores anteriores, Wentz refere, num estudo do RAND³¹, que um elevado volume de forças por um longo período promove o sucesso, dando como exemplos os casos da Bósnia e o Kosovo onde os indícios que apontam para o sucesso na resolução dos respectivos conflitos são notórios (Binnendijk e Johnson 2004: 6).

Os factores não controláveis por quem executa a resolução de um conflito são, por um lado, as características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos actores e, por outro, os interesses geopolíticos e geoestratégicos de actores externos, normalmente Estados.

Considerando estes factores enquadrantes a força militar deve ser organizada e preparada tendo em consideração um conjunto de características e capacidades que lhe permitam uma acção eficaz, face ao ambiente operacional em que será empregue. Na execução das actuais operações de paz, não sendo o único actor no teatro³², a uma força militar é pedido a cumprimento de uma crescente multiplicidade de tarefas. Estas poderão ir desde o auxílio às populações locais, através do regresso e reinstalação dos refugiados e deslocados, da segurança e protecção das minorias étnicas, da reconstrução, da assistência médica, até à execução de operações de combate para impor determinadas condições, passando pelo apoio à desminagem, à protecção ao património cultural e religioso, à segurança e ordem pública, segurança e controlo de fronteiras e apoio ao estabelecimento das instituições civis, lei e ordem, do sistema

²⁹ Os estudos também provam que quando o volume de força é elevado, o número de baixas é mais reduzido.

³⁰ Normalmente a presença de uma força internacional divide-se em três períodos: (i) o período em que a população considera a sua presença fundamental para a resolução do conflito, sobretudo para a criação de condições de segurança; (ii) um segundo período em que a população começa a por em causa a necessidade da presença internacional e passa a tolera-la em vez de a apoiar incondicionalmente e (iii) a fase em que a população começa a olhar para a força como um entrave ou um elemento intrusivo para os seus interesses (Edelstein, 2009: 83).

³¹ RAND Corporation - Disponível em <http://www.rand.org/>.

³² E provavelmente nem será o mais importante.



judicial e penal, o processo eleitoral e outros aspectos da vida, política, económica e social do território. Esta vasta panóplia de actividades mostra que uma força deverá ter meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades, relevando ainda o aumento da importância de áreas que nas operações de combate tradicionais tinham sobretudo a missão de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente operacional, em que o objectivo a ser conquistado é essencialmente a vontade das populações.

Considerando o actual paradigma de emprego, as capacidades militares tradicionais que lhe permitem executar tarefas de combate serão a matriz base sobre a qual deverá ser organizada e preparada uma força a ser usada neste contexto, pois são aquelas que lhe garantem a protecção e a versatilidade para se adaptar a todo o espectro de missões.

No entanto, atendendo ao crescente volume de actores com quem interage e à fluidez do ambiente operacional em que actua, a força militar deverá ser ágil em diversos domínios para além dos tradicionalmente associados ao combate, nomeadamente nos domínios cognitivos e sociais (Alberts et Hayes, 2003: 68). Neste sentido, os seus elementos operacionais têm que ser recrutados, treinados e preparados nesse sentido (Alberts et Hayes, 2003: 68) pois, como refere David (2001: 193), "(...) o treino e a formação das tropas ainda fazem a diferença entre uma força eficaz ou não, mais que a presença ou ausência das tecnologias emergentes". Neste campo, e em termos específicos, existem diversas características e capacidades que devem ser alvo de desenvolvimento, destacando-se a flexibilidade e interoperabilidade, a subversão e contra-subversão, as informações, a cooperação com actores civis e as relações com os *media*.

Face à configuração multinacional que enquadra o seu emprego³³, as forças a serem empregues neste ambiente deverão possuir duas características que estão inter-relacionadas e que transcendem qualquer missão ou operação – a flexibilidade e a interoperacionalidade (Alberts et Hayes, 2003: 8). Neste contexto, a força militar deverá ter uma "grande mobilidade e projecção rápida, versatilidade e flexibilidade da arquitectura dos equipamentos e dos sistemas de armas, modularidade, rapidez e adaptabilidade das unidades, interoperabilidade³⁴ e coordenação crescente entre todas as forças" (Espírito-Santo, 2002: 94).

Uma das tendências que caracterizam o ambiente operacional dos conflitos intra-estatais é a actuação por algumas das partes recorrendo cada vez mais a técnicas de subversão, sabendo que esta levará ao deslizar do tempo de resolução (Smith, 2008, 339). A experiência diz-nos que os conflitos de cariz subversivo não se ganham com acção militar, mas perdem-se pela inacção militar (Garcia e Saraiva, 2004:111). Assim, a força deve ser também organizada, equipada e treinada para actuar usando técnicas para além da actuação convencional.

A recolha de informações é outro elemento fulcral neste tipo de operações (Smith, 2008: 373). Estruturar a força de paz com um sistema de recolha, produção e disseminação eficaz é uma das tarefas mais difíceis, mas simultaneamente mais

³³ A regra dos Estados em análise é a de empregar forças militares em conjunto com outros Estados, constituindo uma "força combinada".

³⁴ A interoperabilidade significa as medidas necessárias para uma cooperação com êxito entre as diferentes organizações e equipamentos nacionais (Smith, 2008: 366).



importantes para a condução da operação, nomeadamente para a protecção e emprego da própria força, mas também em apoio dos restantes actores.

Estas novas operações criaram também novas possibilidades e oportunidades em termos de relacionamento entre os Estados, as agências da ONU, as ONG, as forças militares e as empresas privadas (Duffield, 2007: 77). Assim, na perspectiva da força, assume cada vez mais importância a coordenação e cooperação civil-militar³⁵, relevando-se simultaneamente a necessidade das forças militares disporem de meios e desenvolverem capacidades para actuarem neste âmbito, o que deverá ser feito criando e treinando equipas para desempenhar estas funções (Smith, 2008: 442).

Por outro lado, e considerando que os *media* são actualmente um elemento útil e essencial para se alcançar os objectivos pretendidos, especialmente o da conquista da vontade da população (Smith, 2008, pp 333) obtendo o seu consentimento e colaboração, segundo Espírito-Santo (2002: 94), a força militar deve saber como travar a “batalha da informação” e da manobra mediática em conjugação com as decisões e acções políticas e diplomáticas.

A ideia base para gerar uma força a ser empregue na resolução de conflitos será construí-la com base num conjunto de capacidades que permitam executar tarefas múltiplas, em que a mais complexa e delicada será fazer face às ameaças que se lhe opõem. Assim, a uma força são exigidas, no mínimo, quatro competências essenciais: (i) efectuar uma avaliação correcta da situação; (ii) trabalhar ou operar num ambiente de coligação, incluindo os vectores não militares (iii) possuir os meios adequados para responder às situações concretas que se lhe deparem e (iv) articular os meios para responder em tempo oportuno e adequado (Alberts et Hayes, 2003: 54). Através destas competências será possível ao instrumento militar responder de forma adequada e integrada com os restantes instrumentos para que se atinja o estado final político desejado e definido no início de cada intervenção.

Conclusões

As Nações Unidas definiram as diversas formas previstas e aceites pelos Estados para que se materialize a sua acção para a resolução dos conflitos. A OTAN, enquanto organização regional de defesa e uma das mais activas no apoio à ONU, aprovou também doutrina neste assunto. O seu conceito é mais musculado que o da ONU, prevendo a possibilidade do emprego dos meios militares para dissuadir e coagir as partes em conflito, aventando a possibilidade de uma postura de combate para o cumprimento de um mandato, ao abrigo do Capítulo VII da Carta. Apesar das diferenças na abordagem, ambas as organizações baseiam a sua doutrina no emprego de instrumentos de acordo com a fase em que o conflito se encontra.

Face ao aumento da sua complexidade, as operações de paz passaram a ser encaradas não com uma especificidade que se restringe à aplicação de um dos instrumentos, adoptado de acordo com a sistematização da ONU ou OTAN, mas sim como “operações militares” mais abrangentes, conduzidas por princípios antes reservados à execução de operações convencionais e materializada pela execução de um conjunto complexo de técnicas e actividades. Esta tipologia de operações passou a ser designada por

³⁵ Normalmente designada por CIMIC (acrónimo de *Civil Military Coordination*).



operações de paz complexas que representam a fusão de actividades típicas dos diversos instrumentos tipificados para resolver os conflitos.

Deste novo paradigma pode depreender-se que numa mesma "operação de paz" um leque muito variado de actividades, desde a prevenção do conflito, até às operações de combate de média e alta intensidade, passando pelas actividades de apoio humanitário, pode ser desenvolvido concorrentemente. Assim, de acordo com o conceito de emprego e as funções a executar, a actuação da força militar nas actuais operações de paz está baseada na realização simultânea de um conjunto de actividades de prevenção do conflito, intervenção no conflito, regeneração e sustentação após o mesmo para se atingir o estado final militar pretendido.

Influenciado por este contexto, também o conceito de sucesso na resolução de um conflito e a forma de o atingir têm sofrido alterações. O sucesso está assim ligado ao alcançar de objectivos nos domínios político, económico, militar e social, que integrados, permitem atingir o estado final político desejado. Este, e a medida em que será atingido, é o definidor primeiro do critério para o êxito de toda a operação.

Face à vasta panóplia de actividades, uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades e características, relevando ainda o aumento da importância de áreas que antes eram de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente em que o objectivo a ser conquistado é a vontade das populações.

Neste contexto, o papel fundamental que cabe às forças militares é o de criar e preservar um ambiente seguro e estável, que permita a actuação dos restantes actores intervenientes no processo. Pretende-se que, num sistema de aproximação integrada ao conflito, as forças militares atinjam e garantam as condições de segurança e garantam o apoio necessário para que outras agências possam encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito.

Atendendo ao actual contexto estratégico, o instrumento militar continua a ter um papel relevante e o seu emprego está hoje consideravelmente mais valorizado pelo aumento da sua abrangência, enquanto instrumento indispensável de apoio e credibilização dos demais instrumentos do Poder.

Referências Bibliográficas

AJP-3.4 (2005). *Non-Article 5 - Crisis Response Operations*. NATO –Bruxelas. Março de 2005

ALBERTS, David S. (2002). *Informational Age Transformation, getting to a 21st Century Military*. Washington – USA: DoD Command and Control Research Program. ISBN 1-893723-06-2

ALBERTS, David S., HAYES, Richard E. (2003). *Power to the Edge: Command and Control in the Informational Age*. Washington: DoD Command and Control Research Program. ISBN 1-893723-13-5

BAPTISTA, Eduardo Correia (2003). *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O uso da força pelas Nações Unidas*. Lisboa: Almedina. ISBN 972-40-2022-3



BARNETT, Michael, ZURCHER, Christoph (2009). "The Peacebuilder' contract: How external Statebuilding reinforces weak statehood". In *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge: 23-52

BINNENDIJK, Hans, JOHNSON Stuart. (2004). *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Washington: Centre for Technology and National Security Policy. National Defence University Press. ISBN 1-57906-066-8

BRAHIMI (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000

BRANCO, Carlos, GARCIA, Proença, PEREIRA (org) (2008). *Participação portuguesa em Missões de Paz*. Volume I. Lisboa: Fundação Mário Soares, Centro de Investigação e Formação para uma cultura de Paz

CASTELLS, Manuel (2003). "El mundo después del 11 de Septiembre". In *Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea*. 1ª ed. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores: 13-20

DAVID, Charles Philippe (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget. ISBN 972-771-410-2

DUFFIELD, Mark (2007). *Development, Security and Unending Wars: Governing the World of Peoples*. Cambridge. Polity Press. ISBN-13: 978-07456-3580-4 (pbk)

DURCH, William J., ENGLAND Madeline, (2009). "The Purposes of Peace Operations" In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Reiner Publishers: 9-20

EDELSTEIN, David M. (2009). "Foreign militaries, sustainable institutions, and postwar Statebuilding" In *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge: 81-103

ESPIRITO-SANTO, Gabriel (2002). "Área Militar: A Estratégia Militar como Componente da Estratégia Total". In *Os Novos Espaços de Segurança e Defesa*. Instituto de Altos Estudos Militares. Lisboa: Edições Atena

FISAS, Vicenç (2004). *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Barcelona: Ediciones UNESCO. 4ª Edição. ISBN 84-7426-357-3

GARCIA, Proença, SARAIVA, Maria Francisca (2004). "O fenómeno da Guerra no novo século: uma perspectiva" In *Revista do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, nº 7, Setembro 2004: 104-124

IESM (2007). *ME 20 – 77 – 09: Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Março de 2007

JONES, Bruce (2009). "Strategic Summary" In *Annual Review of Global Peace Operations - 2009*. London: Lynne Rienner Publishers: 1-8

KRULAK, Charles C. (1999). "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War" In *Marines Magazine*. Janeiro de 1999. [Em linha], Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-lesn.htm#stratcorp>



ONU (1992). *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping*. A/47/277 - S/24111. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque. 17 Junho 1992. [Em linha], Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

ONU (1995). *Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations*. A/50/60 - S/1995/1. 3 Janeiro 1995. [Em linha], Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom, MIAL, Hugh (2006). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press. ISBN 0-7456-3212-2

RASMUSSEN, Lewis (1997). "Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors". In *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. Washington: United States Institute of Peace Press: 23-50

SMITH, Rupert (2008). *A Utilidade da Força, A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70. ISBN 978-972-441-410-2

WALLENSTEEN, Peter (2004). *Understanding Conflict Resolution, War, Peace and the Global System*. New Delhi: SAGE Publication Ltd. ISBN - 0-7619-6667-6

ZARTMAN, William (1997). "Toward the Resolution of International Conflicts". In *Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques*. Washington: United States Institute of Peace Press: 3-19