

1.2 • Conjuntura Internacional

AS “NOVAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ”: OPORTUNIDADE E DESAFIOS PARA PORTUGAL

Luís Barroso

Texto entregue em Agosto de 2020

DESDE O INÍCIO DOS ANOS NOVENTA, as Forças Armadas Portuguesas têm levado a cabo um contínuo processo de transformação para se adaptarem ao novo ambiente estratégico decorrente do fim da Guerra Fria, tendo sido o fim da conscrição um dos elementos mais importantes. Portugal seguiu os processos de transformação que tiveram como denominador comum a conversão de exércitos de defesa territorial em exércitos expedicionários. Desde essa data, Portugal tem vindo a ter uma relevante participação em operações de apoio à paz, com um efetivo a rondar os 30 mil militares em várias partes do mundo (Angola, Moçambique, os Balcãs, Timor Leste, Afeganistão, Líbano e República Centro Africana) sob a égide da ONU, da União Europeia (UE) e NATO, o que releva o seu papel como produtor de segurança. Ao mesmo tempo que o final da Guerra Fria orientava as forças militares para operações de baixa intensidade (intervenção limitada e operações de apoio à paz), o espectro da ameaça russa a leste tem impellido a NATO para a necessidade de garantir capacidades para operações de alta intensidade. As participações de forças portuguesas em exercícios na região do Báltico, no âmbito das medidas dissuasórias da NATO, evidenciam a preocupação em agilizar processos, em promover a interoperabilidade e em projetar forças.

Neste contexto, é importante responder às seguintes questões: Como pode Portugal capitalizar esta situação e reforçar a sua posição internacional como produtor de segurança? Pode um exército estar regularmente empenhado em operações de apoio à paz e estar preparado para operações de combate convencionais? Como é que Portugal pode ser um ativo participante em operações de apoio à paz e estar preparado para as demandas de uma operação da NATO?

Se as forças armadas portuguesas estiverem preparadas para participar nas operações de apoio à paz como as que atualmente são executadas na República Centro Africana, estarão também muito melhor preparadas para os desafios da sua participação em operações convencionais de que a NATO necessita. O sucesso das primeiras depende da capacidade de combate das forças de paz para impor o mandato, lidar com os “spoilers” e proteger populações ameaçadas. Os requisitos operacionais das atuais operações de apoio à paz são muito semelhantes aos requisitos das operações de combate, especialmente ao nível tático, onde se localiza o nível de ambição estratégica de Portugal.

As exigências das “novas” operações de paz

O relatório Brahimi, publicado no seguimento do insucesso da ONU na Somália e no Ruanda, que recomenda a execução de “operações de apoio à paz robustas”, deu início à discussão acerca da

alteração profunda para as operações de apoio à paz “tradicionais”, em especial em relação à aparente contradição entre intervenção humanitária e realidade das operações¹. No centro da discussão reside uma alteração dramática da natureza operações de apoio à paz, que passam a estar mais dependentes da capacidade de combate das forças envolvidas.

As atuais operações de apoio à paz² têm sido o método mais comum na gestão de crises, especialmente em estados frágeis onde a proteção de civis é a missão mais exigente, tendo determinado duas importantes alterações: a adoção de medidas “robustas” para proteger civis; e uma mudança na clareza e no conteúdo dos mandatos, especialmente necessários para operações de apoio à extensão e consolidação da autoridade do estado³. Depois do insucesso das missões da ONU em proteger os civis no Ruanda e em Sebreñica, o relatório Brahimi refere que nada afeta mais a credibilidade de uma missão de paz do que a incapacidade para proteger civis⁴.

“
A capacidade militar do Ocidente, liderado pelo EUA, apoiada na NATO e, de certa forma, complementada pela UE, é hegemónica se considerarmos o emprego de forças militares em combate convencional.”
”

A partir de 2011, o Conselho de Segurança autorizou a MINUSMA, a MINUSCA e a MONUSCO, sob os cânones do relatório Brahimi. As missões foram lançadas onde havia conflito aberto e envolvimento de terceiros, tendo as forças envolvidas adotado uma postura mais vigorosa⁵. Esta aproximação depende da utilização da força armada ao nível tático, especialmente na proteção de civis⁶. Aquelas missões estão mais próximas da estabilização do que das operações de apoio à paz “tradicionais”, ao serem dirigidas para neutralizar potenciais “spoilers” e apoiar estados frágeis, o que muda significativamente a sua natureza: são mais robustas, mais focadas na proteção de civis e vêm adotando a estabilização como objetivo principal⁷.

Porém, a atual situação resultante da pandemia da COVID-19 pode minimizar o impacto das “operações robustas”. A COVID-19 aumenta a vulnerabilidade das populações mais afetadas pelas crises humanitárias e pela falta de capacidade de resposta dos estados frágeis, pelo que a missão de paz, ao proporcionar o apoio às

populações, está a centrar-se também no caráter humanista da intervenção, desmilitarizando a segurança humana e evidenciando o caráter cosmopolita da intervenção.

A importância das operações de baixa intensidade

A probabilidade de as forças armadas portuguesas se empenharem em operações de baixa intensidade na sequência de conflitos intraestatais é substancialmente mais elevada do que em operações de alta intensidade (combate convencional). A capacidade militar do Ocidente, liderado pelo EUA, apoiada na NATO e, de certa forma, complementada pela UE, é hegemónica se considerarmos o emprego de forças militares em combate convencional. Todavia, a hegemonia militar pode ser uma “ratoeira” porque os adversários desafiam o poder hegemónico na franja do espectro do conflito em que aspiram vencer. Consequentemente, pequenas guerras não declaradas e ambíguas tendem a proliferar quando existe um poder hegemónico⁸.

Nunca o poder militar foi tão destrutivo, rápido e eficaz, mas nem sempre é suficiente para implementar mandatos, controlar territórios e populações, apoiar a reconstrução de estados ou prestar apoio humanitário, tal como se tem evidenciado no Iraque e no Afeganistão e Mali. Os conflitos internos no Iraque, Afeganistão e na Síria demonstram que o poder está fragmentado e se nivela na franja inferior do espectro do conflito, onde nem mesmo as grandes potências conseguem impor a sua “hegemonia”. A facilidade com que se adquire uma AK-47, granadas ou explosivos, democratiza a violência, pelo que a ordem social e política pode facilmente ser ameaçada por pequenos grupos de atores violentos.

A probabilidade de um país ocidental, ou organização internacional dominada por países ocidentais, se empenhar em operações para limitar os efeitos da existência de estados falhados, lutar contra o terrorismo ou proteger populações, como são as atuais operações de apoio à paz em África, é francamente elevada. Assim, para além da sua recorrência, será do mais elementar pragmatismo considerar esta tipologia de operações como “o normal” num futuro próximo, com todas as consequências que essa opção encerra, como a adaptação e desenvolvimento de doutrinas, o ensino militar profissional e treino de forças⁹.

Se, por um lado, a fragmentação do poder desafia as principais potências militares, por outro, é uma excelente oportunidade para as pequenas potências relevarem o seu papel como produtores de segurança internacional, como é o caso de Portugal. Na verdade, países como a França, EUA e Alemanha, que têm capacidade e peso po-

lítico internacional para liderarem operações de apoio à paz, têm-se mantido relutantes e assumir um papel mais relevante. A França tem-se focado essencialmente em zonas onde os seus interesses económicos estão em causa; os EUA refreiam o seu empenhamento devido ao “síndrome da Somália”, aos problemas que enfrentam no Iraque e no Afeganistão, bem como à sua ambivalência na forma como a atual Administração se relaciona com as organizações internacionais; a Alemanha, a maior potência económica da UE, tem na NATO e na UE o seu eixo em termos de política de defesa, havendo muito raras referências à ONU no discurso político e em documentos oficiais¹⁰.

Portugal tem sido um dos mais importantes contribuintes para a segurança internacional, tendo já empenhado cerca de 30.000 militares em mais de trinta locais diferentes. O peso específico de Portugal nos sistemas internacionais tem refletido o esforço dos sucessivos governos em combinar a diplomacia com o emprego de forças militares. Dadas as recorrentes imitações financeiras, a aparente especialização de Portugal neste tipo de operações é uma mais-valia para a política externa, tornando o país mais visível junto de outras potências com mais peso internacional¹¹. Não foi um acaso o facto de a França ter intercedido para que Portugal assumisse a missão de *Quick Reaction Force* (QRF) na RCA.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹², releva o papel da ONU, da NATO e da UE como parceiros na segurança internacional e como elementos ordenadores dos sistemas internacionais. A realização da estratégia rege-se pela regra utilização racional e eficiente de recursos, que são escassos. Assim, é necessário olhar para as novas missões de apoio à paz como oportunidade e como elemento fulcral na geração do capital de competências necessário para lidar com a atual complexidade do ambiente estratégico e, até, liderar operações combinadas.

Que desafios e que oportunidades?

Com a sua disponibilidade, Portugal reforça a posição euro-atlântica e torna-se um ponto de referência na relação com os países de língua oficial portuguesa, contribuindo de forma decisiva para a consecução dos objetivos estratégicos do país¹³, cimentando a sua credibilidade externa. As continuadas missões no Afeganistão, no Iraque e, mais recentemente, na RCA e no Mali evidenciam essa faceta da política externa portuguesa. Para além da importância que pode assumir junto da CPLP, Portugal pode ser ainda mais relevante junto da UE, cujo conceito estratégico (EUGS – *European Union Global Strategy*)¹⁴ releva a importância da União como promotor de segurança humana, reconhecendo que não tem havido soluções rápidas para os atuais conflitos na Somália, no Mali e no Afeganistão. A UE vem assumindo cada vez mais relevância nas missões de paz, especialmente nas regiões de África e do Médio Oriente por serem um foco de instabilidade que ameaça de o espaço europeu. Assim, tendo na NATO a referência na defesa terri-

torial e na ONU a referência na legitimidade de intervenção externa, aos estados-membros cabe o papel de assumir um papel mais preponderante na ação externa da UE.

Pela elevada probabilidade de proliferação de crises e conflitos intraestatais, Portugal deve optar por considerar os conflitos do tipo “estabilização”, ou de apoio à paz, como prioridade estratégica. Assumi-la não implica colocar de lado as operações de “alta intensidade”, mas tão só preparar-se para o mais óbvio, frequente e, ao mesmo tempo, permitir que as suas forças militares ganhem experiência operacional. Além do mais, ao nível tático as operações de apoio à paz exigem forças de combate e isso é muito relevante para o nível de ambição de Portugal, garantindo que as forças cumprem os requisitos operacionais para a NATO.

Forças expedicionárias, modulares, e equipamento e armamento de alta tecnologia não são sinónimo de eficácia e sucesso nas operações. Paradoxalmente, lutar contra ameaças “assimétricas” com modelos convencionais acentua a “armadilha da hegemonia” e intensifica a conflitualidade internacional. Além do mais, o foco no emprego tradicional da força releva a importância dos meios e a condução das operações para alcançar uma vitória militar em vez de se dar mais relevância às condições políticas que se deseja que prevaleçam após a crise ou guerra¹⁵.

Aderir à conceção tradicional da vitória militar pode subordinar a estratégia à tática, o que levanta um enorme desafio na educação e treino dos militares. Aos quadros são exigidas perícias militares e sociopolíticas que os preparem para ambientes complexos, as quais são adquiridas pela experiência, raciocínio crítico e investigação, e que admitam a ambiguidade como regra. As Forças Armadas (em especial o Exército) têm uma longa experiência em combates de baixa intensidade, que remonta às campanhas de pacificação de finais do século XIX em África, que passa por treze anos de guerra em África e, mais recentemente, nos Balcãs, Afeganistão, Líbano, Iraque e RCA. Há muito mais ação militar além do combate tradicional, que envolve proteger populações, controlar território, impor a lei e ordem, proteger infraestruturas e garantir serviços básicos às populações.

Mais recentemente, a COVID-19 veio também colocar importantes desafios na preparação e execução de operações militares, em que as regras sanitárias impõem restrições nos efetivos e nos contactos com as populações. Adicionalmente, a COVID-19 é um fator que pode agudizar os conflitos existentes e ser catalisador de novos. Apesar disso, a COVID-19 é também uma oportunidade para as forças em missões de apoio à paz, que podem ter uma componente mais cosmopolita ao centrar-se também na desmilitarização da segurança humana, minimizando os efeitos da necessidade de conduzir operações “robustas”. As recentes ações de apoio civil que as Forças Armadas Portuguesas executaram para minimizar o impacto da COVID-19 (produção e distribuição de gel desinfetante; distribuição de alimentação; instalação de tendas de apoio à triagem em dezenas

de hospitais; operações de descontaminação e de desinfecção de lares; apoio à abertura das escolas; ações de sensibilização para a prevenção; apoio à instalação de hospitais de campanha) deram um capital de confiança e de credibilidade que poderá também ser utilizada no vários teatros de operações. ■

Notas

- ¹ Kurth, James (2006). Humanitarian Intervention after Iraq: Legal Ideal vs. Military Realities. *Orbis* (winter 2006), pp. 87-101; Banta, Benjamin R. (2017). Leveraging the idea of “humanitarian war”. *International Relations* 31(4), pp. 426-446; Bode, Ingild e John Karlsrud (2018). Implementation in practice: the use of force to protect civilians in United Nations peacekeeping. *European Journal of International Relations*, pp. 1-28 (Publicado online, disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066118796540>).
- ² As operações de apoio à paz são aqui entendidas como ações militares multidimensionais com o objetivo de mitigar conflitos armados em países terceiros. Podem ser levadas a cabo por um só país, embora a norma seja a utilização de organizações internacionais. Na última década, as operações levadas a cabo pela UA são muitas vezes consideradas como uma reminiscência de guerra, embora a capacidade demonstrada no terreno seja o seu principal “calcanhar de Aquiles” (Weiss, Thomas G. & Welz, Martin (2014). The UN and AU in Mali and Beyond: A Shotgun Welding?. *International Affairs* 90 (4), pp. 889-905).
- ³ Bellamy, Alex J. e Charles T. Hunt (2015). Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. *International Affairs* 91 (6), pp. 1278-1279.
- ⁴ United Nations (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York, 2000, p. 51 (Documento A/55/305–S/2000/809, disponível em <http://undocs.org/A/55/305>).
- ⁵ Berdal, Mats (2019). What are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping? In Coning Cedric de, and Peter, Mateja (eds.). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 113-132.
- ⁶ Tardy, Thierry (2011). A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. *International Peacekeeping*, 18 (2), pp. 152-167.
- ⁷ Bellamy, Alex J. e John Karlsrud (2015). The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. *Third World Quarterly*, 36(1), pp. 40-54.
- ⁸ Hart, B. H. Liddell. (1967/1991). *Strategy* (2nd rev. ed.). New York, NY: Meridian; Modelski, George (1987). *Long cycles in world politics*. Seattle, WA: University of Washington Press.
- ⁹ Travis, Donald S. (2018). Decoding Morris Janowitz: Limited War and Pragmatic Doctrine. *Armed Forces & Society*, pp. 1-24. Publicado online, disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095327X18760272>.
- ¹⁰ Weiss, Thomas G. e Martin Welz (2015). Military twists and turns in world politics: downsides or dividends for UN peace operations? *Third World Quarterly*, 36 (8), pp. 1493-1509.
- ¹¹ Pinto, Maria do Céu (2015). Portugal: An Instrumental Approach to Peace Support Operations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (1), pp. 118-139.
- ¹² Governo de Portugal (GoP) (2013). Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/10_Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf (Acedido em 25 janeiro 2019).
- ¹³ GoP 2013.
- ¹⁴ EEAS (2016). *European Global Strategy: Shared Vision, Common Action, A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: EEAS, (disponível em http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf); EEAS (2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, (Brussels: EEAS, June 2017), disponível em <https://europa.eu/globalstrategy/en/vision-action> (acedido em 10 de Agosto 2018, 21:00).
- ¹⁵ Travis 2018, pp. 5-7.