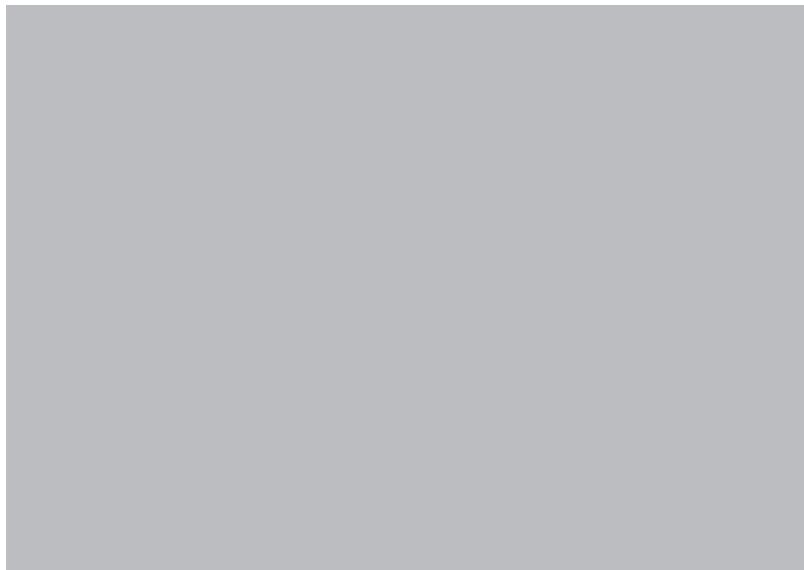


Nº 91 · Outono 99 · 2^a Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Operações de Paz

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Resumos	11
Operações de Paz	
Questões Actuais da Manutenção da Paz <i>Bernard Miyet</i>	17
Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: As Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz <i>António Monteiro e Fernando Andresen Guimarães</i>	27
As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis <i>Mats Berdal</i>	45
Artigos	
O Serviço Militar e a Cidadania <i>Raimundo Narciso</i>	67
Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma Revisão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos <i>António Horta Fernandes e António Paulo Duarte</i>	95
Documentos	
The Future of United Nations Peacekeeping <i>Kofi Annan</i>	131
Completed and Ongoing Peacekeeping Missions	137

Recensões

L'Armée d'Hitler, la Whermacht, les Nazis et la Guerre, de Omer Bartov 145
António Paulo Duarte

Através das leituras 153

Abstracts 157

A experiência da Organização das Nações Unidas em recentes teatros de operações tem evidenciado o valor fulcral, para o debate actual, de uma reflexão sobre os contornos político-jurídico das operações de paz, bem como sobre as suas envolventes operacionais.

O que à partida se nos poderia afigurar como um tema largamente debatido, revela-se antes uma área de análise cuja relevância tenderá a acentuar-se em função da crescente complexidade das operações de paz. A “paz pelo direito”, base do ideário subjacente à criação das Nações Unidas, inscreve-se numa linha de pensamento tradicionalmente enraizada na cultura europeia e acentuada depois da Primeira Guerra com a edificação da Sociedade das Nações (SDN). Primeira organização herdeira daquela tradição passa a sustentar politicamente o princípio internacional da “paz pelo direito”. A guerra era considerada como um estado *estranho* ao bom relacionamento e equilíbrio internacionais e a segurança passaria a ser colectivamente garantida por uma comunidade de Estados que se comprometiam a resolver os seus diferendos pela via da resolução pacífica.

Depois de 1945, a ONU, herdeira do ideário subjacente aos princípios da SDN, imprime um novo valor à noção de responsabilidade partilhada na regulação do sistema internacional nos domínios da mediação, conciliação e arbitragem de diferendos. Esta tradição de conciliação, mediação e arbitragem, possibilitou a acumulação de experiências essenciais à execução das actuais missões de paz e à afirmação do papel das Nações Unidas, enquanto entidade mediadora de conflitos quer no domínio diplomático, quer no domínio militar.

Aperfeiçoaram-se os instrumentos político-jurídicos e os processos de decisão sobre a emissão de mandatos consensualmente consentidos e legitimados internacionalmente, orientados pelo princípio do não emprego da força nas relações internacionais; pelo princípio da não intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados; pelo princípio do direito dos povos à auto-determinação; pelo princípio da igualdade soberana dos Estados; pelo princípio do direito dos Estados à soberania, indepen-

dência e integridade territorial; pelo princípio da boa fé nas relações internacionais e pelo princípio do direito e da justiça internacional.

O que se esperava ser uma importante fonte de apoio jurídico para as missões internacionais acabaria por se revelar, em períodos determinantes da história das operações de paz, como um entrave ao seu pleno sucesso. A natureza das crises e conflitos regionais do pós Segunda Guerra Mundial, na Ásia e Médio Oriente testaram a firmeza dos princípios e a eficácia dos instrumentos disponíveis ao serviço da paz e segurança colectivas. Mas acima de tudo, constituíram um verdadeiro teste à capacidade de mobilização de solidariedades e apoios internacionais, por parte das Nações Unidas num clima de Guerra Fria.

A sua prática de intervenção ficou, até aos anos 90, confinada à resolução pacífica de diferendos com base no consentimento político das partes interessadas, com uma dimensão operacional limitada ao não emprego da força, em missões de observação e de manutenção da paz. O seu propósito continuou orientado fundamentalmente para a defesa do *status quo* internacional, com base numa influência que resultava mais do seu valor moral, do que das suas capacidades de emprego da força.

Entre 1989 e 1991, as NU beneficiaram do clima de optimismo, marcado pelo abandono da bipolaridade, pelo sucesso das missões de acompanhamento da transição para a democracia na Namíbia e América Central e pelo desempenho da força de coligação, na Guerra do Golfo.

O fim da política de blocos, a desarticulação do Pacto de Varsóvia, o imperativo da redução dos orçamentos da defesa e as consequentes reestruturações das forças armadas, o ressurgimento de conflitos de natureza étnica e religiosa, a multiplicação dos diferendos sobre a demarcação de fronteiras e a reemergência dos nacionalismos impuseram incontornáveis desafios ao papel das Nações Unidas no domínio da segurança colectiva. As Nações Unidas passaram a deparar-se com missões para as quais apenas dispunham de um discutível enquadramento legal e de um aparelho operacional pouco adequado à natureza de conflitos de evolução rápida e de origem por vezes difusa.

O ano de 1991 marcaria o início de um longo período de apreensão quanto à eficácia dos capacetes azuis face à eclosão da guerra no coração da Europa e à constatação de que, a reposição ou manutenção da paz poderia implicar o emprego da força, com inevitáveis repercussões sobre o quadro de legitimação das missões (nomeadamente no que respeita ao âmbito dos mandatos e alcance do consentimento das partes) e sobre o tipo de

meios operacionais (em matéria de recursos e regras de empenhamento) adequados à concretização das suas missões, como o viriam a comprovar as missões das Nações Unidas na Bósnia, Somália, Ruanda e mais recentemente no Kosovo.

A crescente complexidade das crises e conflitos tem vindo a obrigar as NU a repensar formas e meios de intervenção capazes de actuar em situações de crise e conflito nas quais o desempenho das tradicionais missões de ajuda humanitária em zonas de combate, supervisionamento e desmobilização de facções armadas, acompanhamento de eleições, repatriamento de refugiados, instituição de áreas protegidas e recuperação de estruturas administrativas ocorrem em cenários de conflito de violência e risco extremo. A questão do consentimento relativizou-se assumindo por vezes contornos duvidosos, dada a evidente dificuldade em identificar centros representativos de autoridade como se veio a verificar no conflito na Somália.

No domínio operacional a experiência tem vindo a comprovar a urgência de constituição de uma força permanente integrada, dotada de uma doutrina, planeamento, treino e logística comuns que possibilitem às Nações Unidas enfrentar os desafios futuros no quadro próprio das suas missões.

O encontro de alternativas que permitam o alcance de um consenso sobre as questões do consentimento e da legitimidade será, no entanto, de pouca utilidade, se o domínio operacional carecer de regras de empenhamento claramente definidas e instrumentos de acção coerciva que consubstanciem as disposições políticas.

Resumos

Questões Actuais da Manutenção da Paz, Bernard Miyet, pp. 17-26

Finda a Guerra Fria, as operações de paz tiveram um crescimento fulgurante. Infelizmente, muitas destas acções multilaterais revelaram-se des-tituídas de suporte político e de equipamento apropriado. Como consequência, os Capacetes Azuis foram vítimas de actos de humilhação, o que afectou o apoio quer dos decisores políticos, quer da opinião pública, às operações de manutenção da paz.

Muitos Estados membros propuseram então uma repartição de tarefas entre organizações regionais e sub-regionais por um lado e coligações multinacionais *ad hoc* por outro. Em resultado, entre 1995 e 1998, as Nações Unidas não lançaram uma única operação de paz.

No ano passado, porém, verificando-se que os esforços de âmbito regional não constituem solução para o problema, renovou-se o interesse pelas operações de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas.

A gestão dos actuais conflitos é na realidade muito complexa, exigindo o lançamento simultâneo de missões de âmbito alargado para fazer face a desafios diversificados, em domínios não militares como a prestação de assistência humanitária, o auxílio a refugiados e a assistência a actos eleitorais.

As novas missões exigem maiores recursos humanos e financeiros e um empenhamento muito grande por parte da Organização, competindo à comunidade internacional disponibilizar-lhes todos os meios necessários, por forma a garantir a paz e a estabilidade às gerações futuras.

Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: As Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz, António Monteiro e Fernando Andresen Guimarães, pp. 27-43

O estabelecimento e a prorrogação de mandatos de operações de paz foram funções regulares da nossa delegação e dos outros catorze membros ao longo dos nossos dois anos de permanência no Conselho de Segurança, em 1997 e 1998. Portugal deu uma contribuição assinalável à evolução da doutrina de *peacekeeping* das Nações Unidas, nomeadamente em benefício da integração e coordenação eficaz das actividades para a consolidação da paz. Durante dois anos, actuando por vezes isoladamente, conseguimos chamar a atenção do Conselho para a importância

de prever e de iniciar, ainda durante o funcionamento de operações de paz, programas políticos, sociais, humanitários e económicos que não devem ser deixados apenas para a fase pós conflito e que são actividades essenciais à consolidação da paz.

**As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força:
a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis, Mats Berdal, pp. 45-64**

O irregular envolvimento das NU em conflitos internos nos anos 90 tem levantado questões sobre a utilidade da manutenção da paz. Os acontecimentos na Jugoslávia, Somália e, principalmente, no Ruanda durante a primeira metade desta década têm sido tomados, por muitos, como uma evidência da incapacidade das NU para fazer face aos desafios que se deparam em situações de guerra civil.

O presente artigo sustenta que qualquer avaliação sobre a actuação das NU requer uma clara distinção entre as NU, enquanto organização responsável pela gestão das operações de manutenção da paz e as NU enquanto “estado membro” responsável pela autorização e pela disponibilização de recursos para a sua implementação. Estas questões não se devem limitar à rejeição da manutenção de paz nos moldes clássicos em favor de um modelo de operação de paz de natureza “musculada”, mas antes partir de uma avaliação precisa sobre as dificuldades que os Estados Membros enfrentam na fase da escolha política, quando decidem sobre intervenções em conflitos com contornos de guerra civil, tendo em linha de conta a necessidade de prontidão dos governos na tomada de decisão e a imperiosa aceitação dos riscos e custos a curto e a longo prazo decorrentes do envolvimento em conflitos intra-estatais.

O Serviço Militar e a Cidadania, Raimundo Narciso, pp. 67-94

A decisão de Portugal de abandonar o SMO não surge isolada, antes resulta de causas comuns a outros países europeus da NATO, em função das quais se criou uma situação política e estratégica nova no nosso continente e no mundo.

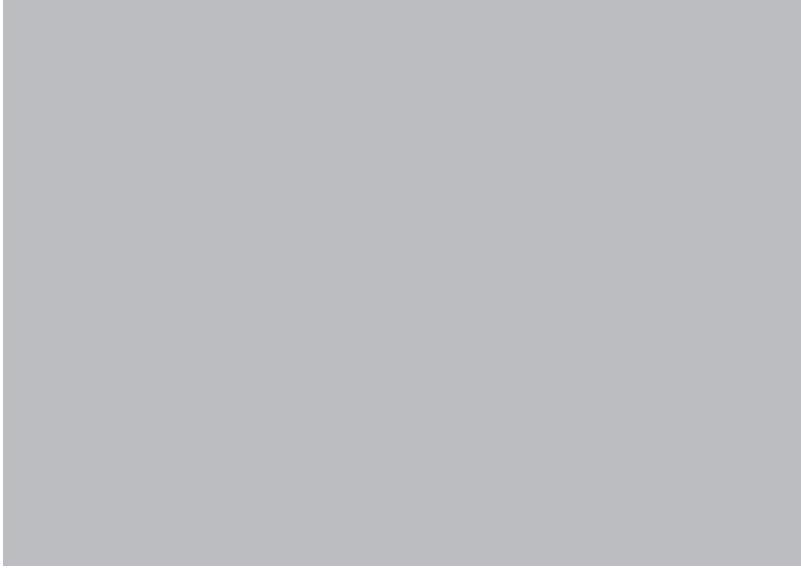
Em Portugal, o processo de afirmação do serviço militar obrigatório seguiu um percurso idêntico ao registado em França, país ao qual se atribui

tradicionalmente o pioneirismo na elaboração do conceito. Podemos então considerar três períodos: no primeiro, da fundação até à restauração, a força armada é muito diversificada quanto à origem e à natureza e predominantemente não permanente; no segundo, que vai de 1640 a 1911 com a República, o exército é permanente e o recrutamento coercivo; e no terceiro, que vem desde 1911, o serviço militar é obrigatório e universal.

O SMO, portanto, não existe desde as origens da nacionalidade. Todavia, na sua curta existência, teve um papel importante na criação da consciência cívica do dever de defesa da pátria e na consolidação do sentimento nacional. Não se deve, porém, atribuir-lhe o papel – que não teve nem podia ter – de factor principal na formação cívica ou na formação da consciência nacional dos portugueses. Se isso fosse verdade, que seria da consciência cívica e do apego patriótico das mulheres ou de quase metade dos homens que não prestaram serviço militar?

Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma Revisão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos, António Horta Fernandes e António Paulo Duarte, pp. 95-127

Num mundo em convulsão face ao terminus da Guerra Fria, no contexto de uma revolução económico-social gerada pela hiper-velocidade cibernetica da globalização, os conceitos que de antanho estruturavam/enquadravam o pensamento no que diz respeito à segurança/defesa e ameaça/risco, assim como as noções de aspiração, interesse e objectivos nacionais passam a ser contestadas pela realidade em mutação. O presente artigo é um esquisso visando repensar estes conceitos, tendo em conta a evolução do mundo, de modo a torná-los mais operativos, dotando-os de capacidade de moldar e ao mesmo tempo de exprimir uma realidade em movimento. Basicamente, considera-se a defesa como um acto reactivo contra alguém e a segurança como um dinâmico procurar estar seguro. A ameaça é conceptualizada como uma expressão activa do desejo de transformação político-estratégica e o risco como um puro evento não directamente intencional que pode, contudo, gerar insegurança político-estratégica. A problemática dos objectivos e interesses joga-se num quadro de atribuição de fins à estratégia”.



Operações de Paz

Questões Actuais da Manutenção da Paz

Bernard Miyet

Subsecretário-Geral das Nações Unidas para as Operações de Manutenção da Paz

A actividade das Nações Unidas no domínio da manutenção da paz tem registado, nos últimos tempos, um acréscimo notável. Estão em curso quinze operações desse tipo em diversas partes do mundo e, na Europa, na África e na Ásia, continuam a ser elaboradas propostas que exigem um protagonismo crescente por parte da Organização Mundial. Semelhante nível de envolvimento só é possível graças ao decidido apoio prestado por alguns Estados membros, entre os quais Portugal, que contribuem com tropas. As Nações Unidas contraíram com esses países e com os seus soldados, uma profunda dívida de gratidão.

O empenhamento presente, muito intenso, segue-se a uma década durante a qual o pêndulo da confiança internacional nas Nações Unidas oscilou entre picos de entusiasmo e de descrença acerca da real valia do contributo que a Organização poderia prestar à causa da paz.

Se bem que este ceticismo se revelasse, em boa parte, injustificado, a verdade é que o entusiasmo da comunidade internacional nem sempre foi acompanhado pelo sentido prático ou pelo compromisso político que teriam permitido, às Nações Unidas, alcançar os elevados objectivos para que foram criadas. O momento actual representa uma oportunidade valiosa para as Nações Unidas mostrarem a sua real capacidade no processo de preservação da paz. Se queremos evitar a repetição dos erros que caracterizaram este ciclo pontuado de ambições excessivas e de reveses, é absolutamente imperativo que as adaptações a efectuar tenham em conta as lições do passado.

O CONTEXTO HISTÓRICO

A última vez que as Nações Unidas passaram por um incremento equivalente nas actividades de manutenção da paz, foi no final da Guerra Fria. Nessa altura, à medida que as velhas convicções se esboroavam e novos conflitos faziam a sua aparição, a comunidade internacional apelava às Nações Unidas para resolver as tensões mais persistentes e para promover a paz. Os mandatos tiveram um crescimento fulgurante, tanto em número como em dimensão.

Por vezes, como aconteceu na Namíbia, na América Central ou em Moçambique, as operações de paz apontavam para objectivos ambiciosos e alcançavam sucessos dramáticos. Noutras ocasiões, porém, não eram tidas na devida conta importantes implicações, tanto de natureza prática

como conceptual, e as acções multilaterais serviam muitas vezes para disfarçar a ausência de políticas firmes e coerentes por parte de alguns membros do Conselho de Segurança. Os agentes empenhados na manutenção da paz recebiam mandatos irrealistas, que lhes cominavam tarefas para cujo cumprimento não dispunham de suporte político nem de equipamento apropriado. O custo desta imprevidência tornou-se claro na Somália e na ex-Jugoslávia, locais onde os capacetes azuis foram humilhados, suportaram graves riscos e onde, em certas ocasiões, chegaram mesmo a ser mortos. Essas imagens de frustração e de falhanço afectaram severamente tanto o apoio político como o suporte da opinião pública às operações de manutenção da paz a cargo das Nações Unidas.

À medida que a euforia era substituída pela contenção, os Estados membros mostravam-se cada vez mais relutantes em designar forças para as operações das Nações Unidas; por vezes, essa relutância chegava a registar-se mesmo em situações em que o mandato parecia implícito. A consequência mais trágica desta tendência terá sido a demora do Conselho de Segurança em dar resposta à crise que irrompeu no Rwanda, em Abril de 1994. Em lugar de tomar as decisões que se impunham, os Estados membros preocuparam-se em limitar a sua exposição política e financeira, propondo uma repartição de tarefas entre organizações regionais e sub-regionais por um lado, e coligações multinacionais *ad hoc* por outro. Embora, globalmente, a actividade de manutenção da paz continuasse a desempenhar um papel proeminente durante os anos 90, tendo-se registado o empenhamento de tropas sob a égide da NATO, da CEI e da ECOWAS, a verdade é que, entre 1995 e 1998, as Nações Unidas não lançaram uma única operação de paz.

E no entanto, contrariando aqueles que vaticinavam um irremediável declínio nas actividades das Nações Unidas em apoio da paz e da segurança internacionais, uma nova tendência começou a firmar-se no ano passado.

Com efeito, em 1998, as Nações Unidas lançaram duas novas operações: na República Centro-Africana e na Serra Leoa. Ambas contaram com a participação de forças regionais e, nos dois casos, as Nações Unidas afirmaram-se rapidamente como um protagonista-chave na promoção da estabilidade nas áreas afectadas.

Este ano, assistimos a novos desenvolvimentos desta tendência: em Julho, foi pedido às Nações Unidas que implementassem uma nova operação de manutenção da paz em larga escala no Kosovo; estamos a iniciar a pre-

paração para executar uma operação de manutenção da paz em larga escala na República Democrática do Congo; existe uma forte probabilidade de expansão das actividades de manutenção da paz na Serra Leoa; e entretanto foi lançada uma complexa operação de natureza política em Timor Leste.

Esta súbita renovação no interesse pelas operações de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas reflecte a crescente tomada de consciência, pela comunidade internacional, de que os esforços de âmbito regional, ainda que possam prestar um importante contributo às actividades mais englobantes executadas pelas Nações Unidas, não constituem uma solução para o problema. As intervenções de nível regional podem complementar as acções de manutenção da paz das Nações Unidas, mas não podem substituir-se a elas. Algumas limitações tornaram-se bastante evidentes:

- em muitos casos, a cooperação com organizações de nível regional pode ser negativamente afectada por limitações estruturais, financeiras ou de planeamento, frequentemente mais gravosas do que as enfrentadas pelas Nações Unidas.
- Algumas das organizações com capacidade para disponibilizar forças, podem suscitar oposição política, seja por parte dos próprios Estados membros, seja do potencial país hospedeiro, uma vez que as motivações dos membros mais influentes das Organizações Regionais podem ser questionadas por razões históricas ou políticas. Torna-se evidente que as Nações Unidas se encontram numa posição privilegiada para reconciliar pontos de vista divergentes, bem como para levar a cabo operações cujos actores principais fazem depender o seu apoio da existência dum mandato.
- O acto de delegar (numa organização regional) pode sugerir que o compromisso ou o empenhamento da comunidade internacional não são suficientemente consistentes; e pode, além disso, conduzir a que os conflitos tenham respostas diferentes, consoante a região em que claudam.

A expansão das actividades de nível regional também nos veio lembrar de que qualquer acção de aplicação da paz por parte da comunidade internacional necessita de autorização prévia do Conselho de Segurança. Qualquer desvio a este requisito fundamental pode afectar o cerne do

sistema de segurança internacional fundado na Carta das Nações Unidas. Se o desvio se tornar frequente, o mundo inteiro pode ver-se desprovido dum sistema que legalize e legitime o uso da força.

DESAFIOS DO FUTURO

Neste contexto, cabe às Nações Unidas um duplo papel, crucial, no enfrentamento dos actuais e complexos conflitos de natureza civil: em primeiro lugar como actor, e em segundo como coordenador das acções de terceiros. Beneficiando das experiências do passado, nós estamos hoje empenhados em racionalizar as acções de manutenção da paz das Nações Unidas, bem como em aumentar a nossa capacidade para trabalhar com diferentes parceiros e em reforçar a nossa capacidade para nos ocuparmos das causas longínquas da violência.

O recurso das Nações Unidas às acções de manutenção da paz

Já aprendemos que o cumprimento de certos pré-requisitos constitui condição *sine qua non* para o sucesso das operações de manutenção da paz das Nações Unidas: a existência duma vontade genuína de paz entre as partes em conflito; as operações terão que resultar de mandatos realistas, e as forças executantes terão que dispor dos recursos apropriados ao seu cabal cumprimento; as acções terão de ser decididas no contexto dum processo político transparente e respeitar um calendário ponderado. Sempre que as referidas acções foram utilizadas em substituição de políticas claras e coerentes, ou como um paliativo humanitário, sem levar em conta o conflito subjacente, o desastre revelou-se inevitável.

Torna-se absolutamente imperioso que o Secretariado assegure o fornecimento de informações claras, de análises rigorosas e de estimativas realistas dos custos e benefícios dos empreendimentos, tendo em vista a necessidade de se chegar às opções mais adequadas a cada situação. É igualmente vital que os Estados membros, em particular os que pertencem ao Conselho de Segurança, dêem o seu acordo a estas avaliações, que apoiem sem hesitar as decisões entretanto tomadas, e que dêem a conhecer publicamente, duma forma inequívoca, a lógica do processo. Sempre que circunstâncias imprevistas imponham uma nova abordagem, esta deve ser igualmente objecto de discussão aberta e rigorosa.

O Secretariado e os Estados membros devem avaliar em conjunto se existe, em cada situação concreta, a vontade política sem a qual a acção a empreender carecerá inevitavelmente de eficácia. O lançamento titubeante ou deficientemente fundamentado das operações de manutenção da paz não só pode minar o apoio popular à acção internacional, como se arrisca a prolongar o conflito e o sofrimento humano. Nalguns casos, não existe alternativa viável a uma actividade diplomática pacientemente conduzida.

Acção coordenada com outros parceiros

A gestão dos actuais conflitos civis, marcados por elevados potenciais de destruição, exige, para ser eficaz, o lançamento simultâneo de acções em muitas frentes. Muitas das nossas operações englobam um conjunto variado e complexo de missões multidisciplinares de âmbito alargado, o que implica o enfrentamento simultâneo de desafios diversificados. As tarefas que as forças têm de desempenhar extravasam claramente do domínio militar e incluem a assunção de responsabilidades na prestação de assistência humanitária, no auxílio a refugiados e na assistência a actos eleitorais.

A dimensão das Nações Unidas confere à Organização uma capacidade insuperável para coordenar acções num vasto leque de domínios. A coordenação no plano interno foi reforçada por um sistema de "Comités Executivos", que promove reuniões regulares entre os chefes de departamento. Neste quadro, os requisitos para cada operação específica são estabelecidos por forças-tarefa individualizadas e a coordenação na área da missão assenta no facto de, em consequência da reforma empreendida pelo actual Secretário-Geral, o Representante Especial do Secretário-Geral se encontrar investido duma autoridade clara sobre todos os elementos das Nações Unidas no terreno.

Este ano foram adoptadas novas modalidades de coordenação, sendo de destacar os nossos esforços para alcançar complementariedades com o Banco Mundial na República Centro-Africana, país onde as responsabilidades das Nações Unidas em matéria de segurança, de eleições e de reforma institucional, foram sustentadas pelo apoio dado pelo Banco à estabilização económica e à promoção de crescimento a longo prazo. Um esforço alargado em matéria de coordenação está em curso no Kosovo, onde trabalhamos com a União Europeia na reconstrução e na reabili-

tação, e com a OSCE na construção de edifícios e instituições. Estamos também a cooperar com a KFOR e a NATO em questões militares e de segurança. O trabalho do Secretariado com vista a ampliar a cooperação não se limita às Nações Unidas e aos actores regionais, incluindo também todas as Organizações Não-Governamentais disposta de especializações e recursos que as capacitem para apoiar com eficácia os referidos esforços. A resolução dos actuais conflitos vai provavelmente exigir a montagem de operações de manutenção da paz em locais ainda mais afastados. A globalização económica, o apaziguamento estratégico das grandes potências na sequência da Guerra Fria e a fragmentação política violenta que tem afectado inúmeros países, colocam dificuldades adicionais tanto à resolução como à gestão dos conflitos. Tentar alcançar um acordo que envolva apenas os actores políticos, na esperança de que os actores económicos – e em especial os interesses comerciais – se disponibilizem para sacrificar lucros em troca dum frágil acordo de paz, não parece apropriado; pelo menos nalguns casos, poderá ser o momento indicado para obter o empenhamento simultâneo da comunidade de negócios e das partes em litígio, propondo um acordo em cujo quadro todos possam prosperar.

Esforços para o estabelecimento duma paz duradoura no longo prazo

Muitas das actuais operações têm carácter multidisciplinar e perseguem objectivos localizados muito para lá do horizonte das crises de que se ocupam, uma vez que se torna essencial lançar os fundamentos do progresso no longo prazo. O lançamento duma operação pode proporcionar a oportunidade para que se criem as instituições políticas sem as quais, uma vez terminada uma operação de paz, os conflitos podem ressurgir. Neste contexto, as operações de manutenção da paz têm de mobilizar elementos com habilitação específica nos domínios eleitoral, dos direitos humanos e da aplicação das leis.

Temos assistido a uma rápida evolução do recurso a polícias civis em acções de manutenção da paz. As Nações Unidas têm em curso duas operações – no Haiti e na Bósnia-Herzegovina – cuja componente principal é uma força de polícia. A operação de manutenção da paz recentemente lançada no Kosovo, bem como a missão política em Timor Leste, reservam à actuação policial um papel chave.

Se bem que o progresso tenha sido rápido, um certo número de questões relacionadas com os referidos desenvolvimentos continua por esclarecer.

Começamos agora a explorar o potencial das forças policiais para assumirem uma função “executiva” nas operações de manutenção da paz, actuando como forças policiais internacionais durante o período das administrações interinas. Estamos também a iniciar a análise das potencialidades das operações de manutenção da paz no apoio a actividades pós-conflito, tais como a investigação de crimes de guerra, a prisão dos respectivos acusados e a colaboração com os tribunais internacionais. É certo que muita coisa continua por fazer, tanto no que se refere a capacidades como no que respeita às políticas adoptadas pela comunidade internacional no apoio ao alargamento do papel da lei nos cenários pós-conflito, incluindo as funções legal, judicial e penal.

A responsabilidade pelo aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas operações de manutenção da paz cabe, em última análise, ao país hospedeiro. Mas ao mesmo tempo, a comunidade internacional devia empenhar-se em lançar as fundações do progresso, mantendo-se preparada para agir numa perspectiva de longo prazo.

CONCLUSÃO

Estamos conscientes de que os conflitos vão continuar a eclodir. Um bom número de causas será familiar: o colapso de estruturas políticas envelhecidas, a identificação de segmentos da população com agrupamentos étnicos cada vez mais pequenos, a falta de estruturas para uma transferência ordeira do poder e a competição por recursos.

Muitos destes conflitos ocorrerão em países desprovvidos de recursos económicos, ou que por qualquer motivo não suscitam a atenção das grandes potências. Mas isso não liberta a comunidade internacional do dever de lhes dar resposta:

- no Rwanda, a inacção constituiu uma resposta inaceitável por razões de ordem exclusivamente moral, tendo-se tornado claro que a opinião pública não apoiou a inacção da comunidade internacional face ao genocídio.
- Embora muitos dos actuais conflitos tenham características de guerra civil, a verdade é que, com frequência, eles têm importantes implicações na estabilidade regional. A sobreposição de lealdades étnicas e políticas pode transformar rapidamente numa confrontação regional ou internacional aquilo que começou como um simples conflito interno.

- Os conflitos internos podem também originar ou intensificar problemas globais, como o terrorismo, o narcotráfico, o contrabando de armas, os movimentos de refugiados e a degradação ambiental.

As Nações Unidas têm fomentado a elevação do nível de responsabilidade assumido pelas organizações ou ajustes de âmbito regional, e trabalham activamente com as referidas organizações em ordem a desenvolver as respectivas capacidades. Mas ao mesmo tempo, temos igualmente constatado que as Nações Unidas proporcionam vantagens únicas nos planos prático e político, as quais devem ser responsabilizadas pela súbita escalada das nossas actividades.

À medida que as tarefas a cargo das Nações Unidas se expandem de forma exponencial, é importante que os recursos humanos e financeiros atribuídos para a respectiva execução crescem na mesma proporção. Só uma energia e um empenhamento muito grandes na obtenção destes meios permitirão às Nações Unidas evitar a emergência dum ciclo em que as expectativas excedam sistematicamente as capacidades, circunstância que acarretaria inevitavelmente sentimentos de desapontamento e a eventual quebra de confiança nas potencialidades da Organização.

Quando as situações são adequadamente seleccionadas, as operações lançadas pelas Nações Unidas – de modo isolado ou em cooperação com outras organizações –, têm-se frequentemente revelado cruciais para a resolução dos conflitos. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas têm-se afirmado como um instrumento insubstituível para a implementação da paz. Compete-nos sem dúvida usá-lo adequadamente, por forma a garantir que ele continue disponível para as gerações futuras.

Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: As Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz

António Monteiro

Representante Permanente de Portugal nas Nações Unidas

Fernando Andresen Guimarães

Conselheiro da Representação Permanente de Portugal nas Nações Unidas

O DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As operações de manutenção da paz são um dos principais instrumentos de que o Conselho de Segurança dispõe para manter a paz e a segurança internacionais, isto apesar da sua utilização não estar prevista na Carta das Nações Unidas¹. Na realidade, desde que a iniciativa de Dag Hammarskjold e o engenho de Lester B. Pearson criaram, em 1956 após a crise do Suez², a primeira operação de “peacekeeping”³, as operações de manutenção da paz passaram a ocupar um lugar chave nos esforços das Nações Unidas a favor da prevenção, contenção e resolução de conflitos.

O fim da “guerra fria” permitiu uma evolução dramática na utilização de operações de paz, começando em 1989 com a descolonização da Namíbia, realizada através da UNTAG, a primeira operação de paz que contou com a participação de Portugal. Foi aqui também que o Conselho de Segurança abriu novos caminhos ao estabelecer operações de paz com várias componentes – política, militar, de polícia e humanitária –, transcendendo a definição clássica das operações de manutenção da paz que visavam apenas separar forças combatentes que tivessem acordado num cessar-fogo⁴.

Acompanhando a euforia provocada pelo desmoronar do “muro ideológico” no final dos anos 80, as operações de paz das Nações Unidas evoluíram a um passo vertiginoso, com missões de grande dimensão lançadas no Cambodja, Bósnia e Somália, para além de outras operações de menor envergadura em outros países. Em 1993, cerca de 80.000 “capacetes azuis” fiscalizavam a paz em 17 operações das Nações Unidas, atingindo assim o auge na aplicação do sistema de segurança colectiva, acentuado

1 As operações de manutenção da paz das Nações Unidas são normalmente autorizadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo dos capítulos VI ou VII da Carta que, no entanto, não contém qualquer referência a este tipo de acções. O Secretário-Geral Dag Hammarskjold costumava dizer que as actividades estavam ao abrigo do “capítulo VI e meio”.

2 A Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), colocou cerca de 6.000 efectivos de forças armadas de vários países na península do Sinai para verificar o cessar-fogo e a retirada das forças do Reino Unido, França e Israel. Vide William J. Durch (ed.) *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (Macmillan, 1994).

3 Ralph Bunche (prémio Nobel da Paz em 1950), diplomata norte-americano e assessor de Dag Hammarskjold, foi quem transformou em realidade a ideia primeiro avançada pelo Ministro Canadiano, Lester B. Pearson, de colocar entre exércitos combatentes uma força de interposição constituída por contingentes nacionais sob autoridade das Nações Unidas para verificar o respeito de um cessar-fogo.

4 Em Chipre, a UNFICYP é um bom exemplo de uma clássica operação de paz.

pelo sucesso da coligação internacional que expulsou o Iraque do Koweit⁵. O Conselho de Segurança, finalmente unido nos seus propósitos, permitiu o desenvolvimento da capacidade de intervenção da comunidade internacional em conflitos que cada vez mais se foram tornando de natureza interna. Esse facto pôs em causa um dos princípios das relações internacionais considerado fundamental: o da não-ingerência nos assuntos internos dos estados. Mas o optimismo dos primeiros tempos da era “pós-guerra fria” e a valorização das Nações Unidas como instrumento de primeira instância para resolver conflitos prevaleceram sobre as dúvidas levantadas em relação à questão da soberania, conceito que, de qualquer maneira, vinha a ser progressivamente corroído, sobretudo face à globalização da economia mundial.

A “lua de mel” foi, contudo, de curta duração. Os fracassos na Somália, Bósnia e Ruanda abalaram fortemente a confiança da comunidade internacional numa nova capacidade das Nações Unidas para resolver conflitos de grande complexidade. E, no entanto, quer na Somália, quer na Bósnia, ou mesmo no Ruanda, os insucessos atribuídos às Nações Unidas foram, na realidade, fracassos dos Estados membros.

Na Somália, erros estratégicos e tácticos por parte das autoridades militares dos Estados Unidos redundaram em violentos confrontos com uma das facções somali mais poderosas. Imagens nas televisões de soldados americanos mortos a serem arrastados pelas ruas de Mogadí西o levaram o Presidente Clinton a retirar as suas forças do país, culpabilizando as Nações Unidas pelo ocorrido e na prática determinando o fim da operação de paz decidida pelo Conselho.

Na Bósnia, as indecisões e indefinições tanto dos europeus como dos Estados Unidos prolongaram a guerra entre sérvios, croatas e muçulmanos. À UNPROFOR – a operação de paz das Nações Unidas então estabelecida – foi atribuído um mandato para o cumprimento do qual não foram concedidos os meios necessários. Quando finalmente a NATO acabou por actuar, as Nações Unidas, em geral, foram vistas como tendo falhado na Bósnia. Na realidade, a situação só mudou quando os Estados Unidos e os países europeus entenderam ser necessário tomar medidas vigorosas para pôr termo à guerra, para as quais apenas a NATO estava devidamente equipada. Assim, um eventual “falhanço” das Nações Uni-

⁵ A ação da coligação contra o Iraque foi autorizada pelo Conselho de Segurança mas não constituiu uma operação das Nações Unidas.

das na Bósnia deriva mais da confusão nas políticas externas daqueles países do que das insuficiências estruturais da organização mundial. A conjugação, por um lado, da percepção da incapacidade das Nações Unidas e, por outro lado, da crescente retulância de certos países em contribuirem para as operações de paz das Nações Unidas, culminou tragicamente nos acontecimentos no Ruanda em 1995. Fortemente influenciado pela nova tendência dos Estados Unidos para evitarem autorizar ou contribuir financeiramente para (certas) operações de paz das Nações Unidas⁶, o Conselho foi adiando decisões, revelando-se incapaz de responder aos massacres no Ruanda. A irresponsabilidade dessa inacção ainda hoje pesa nas deliberações do Conselho sobre a *evolução da situação na região*. Nem tudo foi negativo. Em Moçambique, El Salvador e Croácia, as Nações Unidas atingiram com sucesso os seus objectivos, permitindo o fim da guerra e a normalização da vida naqueles países. Mas a imagem preponderante de incapacidade permaneceu, acentuada talvez pela frustração da consciência de que o fim da “guerra fria” não significou o fim da guerra.

Teve, assim, início um período de maior realismo e de uma certa contenção em relação ao envolvimento em conflitos. Por um lado, os mandatos autorizados passaram a ser mais limitados, correspondendo aos meios efectivamente atribuídos às missões de paz pelo Conselho de Segurança. Por outro lado, a crise financeira da organização, provocada em primeira linha pela falta de pagamento das contribuições devidas pelos Estados Unidos, levou à aplicação de critérios mais restritivos em relação às dimensões e funções das operações de paz⁷.

A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA

Através do envio de contingentes, oficiais e observadores militares, observadores de polícia e observadores eleitorais, Portugal já participou em doze operações de paz das Nações Unidas desde 1989. Em Setembro de 1997, tínhamos 475 elementos em vários pontos do mundo, figurando

6 Em certos casos, o contrário também foi verdade. No Haiti e na ex-República jugoslava da Macedónia, os EUA defenderam a continuação de operações de paz apesar dos objectivos iniciais destas terem sido cumpridos.

7 No final de 1998, cerca de 14.000 “capacetes azuis” prestavam serviços à Organização.

sempre entre os primeiros 20 países contribuintes para as operações de paz das Nações Unidas.

O nosso principal foco tem sido África, onde estivemos ou estamos presentes, de uma forma ou de outra, em operações das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II e III, MONUA), Moçambique (ONUMOZ), Sahara Ocidental (MINURSO), República Centro-Africana (MINURCA) e África do Sul (UNOMSA). Na Europa, participamos na Bósnia e Herzegovina (UNPROFOR e UNMIBH/IPTF), Croácia (UNMOP) e ex-República Jugoslava da Macedónia (UNPREDEP). Na América Central, estivemos na Guatemala (MINUGUA).

Os nossos soldados, polícias e observadores civis têm desempenhado funções importantes, ocupando por vezes lugares de chefia⁸, e assegurando componentes essenciais das operações de paz como, por exemplo, as comunicações, a logística e o apoio médico.

A participação portuguesa em operações de paz das Nações Unidas é ainda uma história recente mas já com óptimos resultados que, juntamente com a nossa participação em operações multilaterais da NATO e da UEO e os nossos programas de assistência e cooperação bilateral na área militar, justificam um continuado empenho de Portugal em acções da comunidade internacional na área da segurança colectiva.

A DOUTRINA DE “PEACEKEEPING”

Em 1992, o então Secretário-Geral das Nações Unidas publicou um relatório essencial para o desenvolvimento da doutrina das Nações Unidas em matéria das operações de paz⁹. A “Agenda para a Paz” procurou definir claramente os diferentes tipos de actuação abertos às Nações Unidas para prevenirem, conterem, resolverem e porem termo a conflitos. Conceitos importantes na doutrina de “peacekeeping” foram efectivamente cristalizados na “Agenda para a Paz”¹⁰.

8 Os Brigadeiros José Garcia Leandro e Jorge Barroso de Moura chefiram a MINURSO no Sahara Ocidental durante Abril-Setembro 1996 e Setembro 1996-Junho 1997 respectivamente.

9 Boutros Boutros-Ghali *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy. Peacemaking and Peacekeeping* (United Nations, 1992).

10 Em 1995, por ocasião do 50.º aniversário das Nações Unidas, o Secretário-Geral publicou um “position paper” no qual actualizou o desenvolvimento da doutrina elaborada na “Agenda para a Paz”. Vide Boutros Boutros-Ghali *An Agenda for Peace 1995 2nd Edition* (United Nations, 1995).

Em primeiro lugar, o Secretário-Geral definiu os instrumentos que podem ser utilizados para prevenir conflitos, actividade a que chamou de “diplomacia preventiva”. Dependendo de uma boa informação que sirva de aviso prévio à possibilidade de conflito, essa actividade foca essencialmente medidas que fomentem ou restabeleçam a confiança nesse tipo de situação. Os potenciais actores nesta actividade, desempenhando a importante função de mediadores, são as organizações internacionais e regionais, às quais se podem juntar Estados membros que promovam iniciativas conducentes à diminuição de tensões. Nesta área, o Secretário-Geral refere também a prática do estabelecimento de uma operação de paz como medida preventiva para evitar o alastrar de conflitos a países vizinhos¹¹.

A categoria seguinte de conceitos apresentados pelo Secretário-Geral é a de “peacemaking”, instrumento desenhado para proporcionar um acordo entre as partes em conflito, através de meios pacíficos e no âmbito do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Aqui, o SGNU atribui um papel primordial ao Conselho de Segurança que deverá, sempre que possível, recomendar métodos e procedimentos para ultrapassar conflitos por via pacífica. Outros instrumentos a utilizar neste contexto são a arbitragem – a vários níveis que correm até ao Tribunal Internacional de Justiça¹² – a assistência internacional e ainda a imposição de sanções¹³.

O Conselho dispõe igualmente de capacidade para autorizar o uso da força, no âmbito do Capítulo VII da Carta, de modo a repor a paz e a segurança internacionais. O Secretário-Geral defende que, no caso de

11 O conceito de “preventive deployment” foi posto em prática, até agora com sucesso, na ex-República Jugoslava da Macedónia com a operação UNPREDEP. Devido ao voto negativo da China (em resposta ao reconhecimento de Taiwan pela ex-República Jugoslava da Macedónia), a UNPREDEP terminou o seu mandato em 28 de Fevereiro de 1999.

12 Os Tribunais *ad hoc*, estabelecidos na sequência dos conflitos na ex-Jugoslávia e no Ruanda (e precursores do futuro Tribunal Criminal Internacional), podem também desempenhar um papel importante de dissuasão de futuros conflitos.

13 O instrumento das sanções tem sido frequentemente usado pelo Conselho de Segurança em várias situações. Os resultados têm sido, no entanto, inconclusivos. Enquanto um regime de sanções expressa claramente a reprovação moral da comunidade internacional relativamente ao alvo a atingir, é, no entanto, duvidoso se daí resulta, em regra, uma alteração do comportamento ilícito. Para além disso, é difícil evitar que as mais gravosas consequências desses regimes recaiam não sobre a liderança mas sobre a população civil do país em causa, e/ou sobre terceiros. Recentemente, o Conselho de Segurança, num processo em que temos participado activamente, começou a ponderar medidas destinadas a minimizar o efeito das sanções nas populações e a desenhar o regime de acordo com o alvo a atingir (“targeted sanctions”).

terem falhado os meios pacíficos para resolver conflitos e de se tornar necessário utilizar a força militar para manter ou restaurar a paz e a segurança, o Conselho de Segurança deve recorrer à ação militar ao abrigo do Artigo 42 da Carta, até agora nunca utilizado. Segundo ainda o Secretário-Geral, forças militares de Estados membros, disponibilizadas às Nações Unidas ao abrigo do Artigo 43 (também nunca activado), deveriam ser utilizadas para deter ou inverter a agressão. No entanto, até à data, o Conselho de Segurança, nas poucas ocasiões em que autorizou o uso da força, tem preferido transferir essa responsabilidade para coligações de Estados membros ou organizações regionais.

A terceira categoria considerada pelo Secretário-Geral é a de “peacekeeping” propriamente dito. As preocupações que mais tarde vieram a dominar marcadamente esta área – nomeadamente as dificuldades financeiras e a crescente relutância de países em contribuirem com forças para operações de paz – ainda não se tinham manifestado plenamente na altura da publicação da “Agenda para a Paz”. O mesmo já não se pode dizer em relação ao seu “position paper” de 1995.

Neste, o relatório põe claramente o dedo na ferida quando critica o Conselho de Segurança por se intrometer na gestão das operações de paz (“micro-management”), responsabilidade que considera caber ao Secretariado. Reafirmando a importância de três princípios básicos de “peacekeeping” – consentimento das partes, imparcialidade e o não-uso da força – torna ainda mais clara a sua atitude crítica em face da tendência para atribuir os fracassos na Somália e Bósnia e a inacção no Ruanda às Nações Unidas¹⁴.

Por fim, o Secretário-Geral sublinha no seu relatório a importância dos esforços complementares para identificar e apoiar estruturas que tendem a consolidar a paz após o final de conflitos. O conceito de “post-conflict peace-building” visa principalmente evitar o reaparecimento de conflitos armados através do apoio à construção das componentes políticas, económicas e sociais necessárias para a estabilização das condições de vida nas sociedades atingidas pela guerra. Desta forma, as actividades nesta área procuram tanto ajudar a resolver as

14 Nestes casos, Boutros-Ghali atribuiu o fracasso claramente à elaboração de mandatos irrealistas (para os quais não foram atribuídos os recursos necessários), à falta de unidade de comando no terreno e, no caso do Ruanda, à aversão de certos países em contribuirem com forças para as Nações Unidas.

causas de conflito de matriz sócio-económica, como contribuir para a criação de um clima de confiança, que venha a ser menos vulnerável às tendências para regressar à guerra.

“Post-conflict peace-building” inclui as seguintes actividades¹⁵:

- A desmobilização e o desarmamento das partes em conflito;
- O controle de armas ligeiras, através do seu armazenamento e/ou destruição;
- Programas de desminagem;
- A reintegração social de ex-combatentes;
- A transformação de movimentos armados em partidos políticos;
- A restruturação e a unificação de forças armadas e polícia;
- A reforma do sistema jurídico;
- A reforma das instituições políticas;
- A promoção do respeito pelos Direitos Humanos;
- A reforma eleitoral e a realização de eleições;
- A repatriação de refugiados.

A reconstrução económica das sociedades abaladas por conflitos e a aplicação de programas para o desenvolvimento social e económico também contam estritamente como exemplos de acção nesta área. No entanto, estas actividades tendem a ser vistas e executadas a longo prazo, caindo assim mais na categoria de ajuda ao desenvolvimento do que no campo em questão. Dito isto, é convincente a ligação que o Secretário-Geral tece entre a paz e o desenvolvimento, não sendo uma possível sem o outro¹⁶. No decurso da recente experiência das Nações Unidas, percebeu-se a importância de iniciar tão cedo quanto possível muitas das actividades acima descritas. A partir do momento em que é assinado um acordo de paz, é essencial iniciar o planeamento e a preparação de programas chave que vão ao cerne da questão no que respeita à consolidação da paz. De facto, é hoje claro que as operações de paz das Nações Unidas têm de ser

15 Uma lista mais detalhada destas actividades encontra-se em *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities* (United Nations 1996).

16 E agora, no tempo de Kofi Annan, já se avançou claramente neste sentido levando até, finalmente, ao reconhecimento da interacção entre o Conselho de Segurança e o Conselho Económico e Social, no âmbito do artigo 65 da Carta das Nações Unidas.

apetrechadas adequadamente com as componentes necessárias para criar condições reais de estabilidade e paz durante o seu funcionamento, já que é precisamente no período de transição entre o fim de uma missão e o início dos programas de apoio internacional que o risco de retorno à violência é maior. E foi precisamente nesta questão que Portugal promoveu uma iniciativa concreta enquanto membro do Conselho de Segurança.

A INICIATIVA PORTUGUESA

Muitas das actividades referidas no contexto da consolidação da paz inserem-se na área do desenvolvimento económico e social, constatação que apresenta algumas dificuldades no que respeita ao funcionamento das operações de paz. São actividades desenvolvidas e geridas principalmente por programas e agências que actuam independentemente do Secretariado das Nações Unidas. Consequentemente, o seu financiamento também é coberto por orçamentos diferentes dos das operações de paz, para as quais os membros permanentes do Conselho de Segurança são obrigados a pagar contribuições adicionais.

Por outro lado, várias situações no terreno suscitam dificuldades: quer pela insuficiência do mandato decidido pelo Conselho de Segurança; quer pelas dificuldades de coordenação da acção dos vários actores presentes em situações de conflito; quer ainda pelas complexidades do financiamento das actividades consideradas como parte do processo de consolidação da paz, necessárias ainda durante a execução das operações de paz. Foi-se, assim, impondo a conveniência de se efectuar uma avaliação muito cuidadosa da interligação entre as operações da manutenção da paz e os programas para a consolidação dessa mesma paz. Em causa, estão, sobretudo, os problemas que emergem na altura em que uma operação de paz já está em fase de conclusão, mas os programas de estabilização ainda não estão definitivamente lançados: é a fase de transição conhecida por "twilight zone".

Destacando-se entre os países que têm dado atenção a estes problemas, a Alemanha decidiu actuar e organizou uma série de seminários dedicados especificamente ao assunto, que contaram com a participação de países activos em operações de paz, bem como com Altos Funcionários das Nações Unidas, quer colocados no terreno quer pertencentes ao Departamento

mento de Operações de Paz¹⁷. Em Março de 1997, a Missão Permanente da Alemanha junto das Nações Unidas realizou em Nova Iorque um “follow up workshop”, dedicado precisamente às necessidades inerentes ao processo de transição de “peacekeeping” para “peacebuilding”, no qual participámos activamente¹⁸.

Entretanto, com a nossa entrada para o Conselho de Segurança, surgiu a oportunidade de promover a discussão de um assunto que, em nosso entender, diz directamente respeito às responsabilidades que cabem ao Conselho no estabelecimento de operações de manutenção da paz e na definição dos seus mandatos.

Ao assumir a nossa presidência do Conselho de Segurança em Abril de 1997, Portugal tomou a iniciativa de propor como tema para um debate público no Conselho de Segurança a consolidação da paz num contexto de “peacekeeping”¹⁹. A Alemanha e outros países então sem lugar no Conselho que têm um interesse especial pelo assunto (Argentina e Canadá, por exemplo) reagiram muito positivamente à nossa iniciativa. Os primeiros resultados dessa iniciativa foram encorajadores. A grande maioria das delegações no Conselho de Segurança mostrou uma grande abertura, tanto em relação ao assunto proposto como ao facto de defendermos a sua discussão em sessão aberta, com a participação de outros membros das Nações Unidas e do grande público em geral. É certo que já tinha havido debates públicos do Conselho, mas esses haviam focado situações específicas de conflito. O que Portugal propunha era que o Conselho de Segurança se debruçasse sobre a doutrina de “peacekeeping” como instrumento privilegiado para a manutenção de paz e segurança internacionais.

17 Em Julho de 1996, o governo alemão, com o apoio do Instituto de Pesquisa para Assuntos Internacionais (“Stiftung Wissenschaft und Politik”), organizou em Berlim um primeiro “workshop” sobre o assunto. Os resultados foram publicados sob o título *Winning the Peace: Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 1996).

18 *The Transition from Peacekeeping to Peacebuilding: Planning, Coordination and Funding in the Twilight Zone* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 1997).

19 Embora esteja previsto na Carta das Nações Unidas que o Conselho de Segurança se reúna em público, a prática dos últimos anos tem sido a concentração do trabalho do Conselho em “consultas informais” (que não têm acta nem identidade formal), sendo as sessões formais reservadas para a formalização das suas decisões. Acompanhando o processo de reforma do Conselho e dos seus métodos de trabalho, gerou-se um movimento, do qual Portugal é membro activo, no sentido de realizar em público parte dos trabalhos do Conselho, mas ainda se está muito longe do que tinha sido imaginado pelos fundadores das Nações Unidas.

Apesar dos nossos esforços e da aceitação generalizada da proposta, não conseguimos, naquela altura, realizar a totalidade do objectivo visado. No decurso de consultas prévias com os outros membros do Conselho, revelou-se a oposição do Reino Unido à nossa iniciativa. Embora inicialmente hesitante, a Missão britânica acabou por adoptar uma postura negativa quanto à realização de um debate público sobre o assunto.

O então Representante Permanente britânico invocou também que o Conselho de Segurança não era o “fórum” adequado para a discussão do tema. Na sua opinião, que contestámos, o Conselho não devia ocupar-se de abstracções, nem actuar no estilo de “seminário”. A sua vocação é o debate de temas específicos da sua competência com vista à determinação da acção a adoptar e não a discussão teórica ou “filosófica” de assuntos sem um escopo definido de operacionalidade. Contrapusemos, então, o “déficit” da capacidade analítica que marca a actividade do Conselho; a conveniência de ele se não limitar a actuar dentro de uma interpretação restritiva da sua competência, alargando o horizonte da sua acção por forma a acompanhar a evolução de conceitos como o de segurança; e a necessidade de articular a sua actividade com a de outros órgãos e agências das Nações Unidas, correspondendo, na prática, à reconhecida exigência de se trabalhar, em conjunto, para objectivos comuns.

A posição britânica foi suficiente para esfriar o apoio inicial de outros membros permanentes. O Conselho de Segurança, na sua configuração actual, constitui o figurino ideal para o pequeno grupo privilegiado dos cinco países que detêm o poder de voto e qualquer inovação é sempre recebida com receio, sobretudo quando há um sinal de alerta²⁰.

A posição norte-americana foi dominada pela ambiguidade. Num primeiro momento, adoptou uma atitude positiva e até encorajadora, considerando que a nossa iniciativa procurava dar resposta a vários problemas estruturais e logísticos levantados pelas operações de paz e pelas actividades de “peacebuilding”²¹. Mas resvalou depois para uma posição mais alinhada com a britânica. Sem confrontar a iniciativa em si, passou a

20 Felizmente, este padrão de comportamento tem vindo a alterar-se nos últimos tempos, por imposição das realidades e pressão dos outros países membros da Organização. É particularmente significativa a evolução da delegação britânica.

21 Esta reacção positiva deveu-se, sobretudo, à atitude do então Representante Permanente e actual Secretário para a Energia, Bill Richardson. Embora curta, a sua presença nas Nações Unidas deixou uma marca positiva, reconhecida pela generalidade das delegações.

privilegiar argumentos relacionados com as implicações financeiras de uma abertura do Conselho de Segurança nesse domínio. Argumentando à partida com o peso dos 30% que cabem aos Estados Unidos no orçamento das operações de paz (e que o Congresso norte-americano deixou de aceitar), a delegação americana acabou por reagir como interessada, sobretudo, em reduzir as suas contribuições financeiras para a organização. Por detrás da oposição britânica, e para além da sua “aversão” a que o Conselho se transformasse num fórum para debates académicos, estiveram certamente as dificuldades que se verificavam naquela altura no Grupo de Trabalho da Assembleia Geral que se ocupava da “Agenda para a Paz”²². A politização dos trabalhos desse Grupo, nos quais os países Ocidentais procuravam reter a eficácia dos instrumentos relevantes para a “Agenda”, enquanto os países do Movimento dos Não-Alinhados se esforçavam por reafirmar os princípios da soberania e da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados, convenceu os britânicos que um debate público sobre o assunto de “peacebuilding” no Conselho de Segurança acabaria por ter o mesmo destino.

Sem o consentimento dos membros permanentes, a nossa ideia de realizar uma sessão aberta – que visava acima de tudo ajudar o Conselho a adaptar a elaboração dos mandatos das operações de paz em função das novas realidades e da experiência obtida no terreno, necessitando, portanto, do apoio de todos os seus membros – acabou por ser abandonada. Tanto os Estados Unidos como o Reino Unido concordaram em que a discussão se realizasse em consultas informais, ou seja à porta fechada e sem acta, o que correu a 8 de Abril de 1997.

NOVAS ORIENTAÇÕES

Apesar de se não ter realizado a sessão aberta naquele ano, a nossa iniciativa teve repercussões nos trabalhos do Conselho. Para além da discussão concreta temática sobre “peacebuilding”, procurámos assegurar durante a nossa presidência um recurso maior ao formato do debate público, dando ao Conselho maior transparência e, portanto,

22 A Assembleia Geral estabeleceu dois Grupos de Trabalho para fazer recomendações respectivamente na sequência da publicação da “Agenda para a Paz” em 1992 e, subsequentemente, do suplemento publicado em 1995.

legitimidade²³. Seguindo o nosso exemplo, sucessivas presidências do Conselho procuraram depois programar reuniões públicas do Conselho dedicadas a situações de conflito, lançando igualmente iniciativas sobre assuntos directamente ligados a actividades das operações de paz mandatadas pelo Conselho de Segurança. Nos meses seguintes, o formato que advogámos tornou-se mais frequente, tanto para considerar questões da responsabilidade específica do Conselho como para tratar de assuntos de carácter geral e com aplicabilidade em diversas circunstâncias.

Duas iniciativas em particular ajudaram a abrir caminho nessa direcção. A presidência coreana agendou, com sucesso, em Junho de 1997, um debate público, seguido de uma declaração presidencial, sobre a protecção da assistência humanitária a refugiados em situações de conflito²⁴. A seguir, a Suécia promoveu a realização de um debate público e a adopção de uma declaração presidencial sobre a utilização de observadores de polícia civil em operações de paz. A partir dessa altura, nenhum membro do Conselho voltou a pôr em dúvida a validade desse tipo de reunião. Durante a nossa segunda presidência, em Junho de 1998, Portugal organizou com o apoio de todos os membros do Conselho, um debate público, concluído com a aprovação de uma declaração presidencial, dedicado à questão das crianças em situações de conflito armado²⁵.

Mas particularmente compensador para os esforços portugueses ao longo dos dois anos, foi a concretização, antes do final do nosso período no Conselho, da realização de um debate público e a aprovação de uma declaração presidencial sobre “peacebuilding”, precisamente o assunto por que nos havíamos batido.

Em Abril de 1998, o Secretário-Geral publicou um relatório sobre as causas de conflito em África²⁶, em que chama a atenção para as necessidades e problemas existentes na área de interacção entre “peacekeeping” e “peacebuilding”. É importante, escreve Kofi Annan, não comprometer os investimentos feitos pela Organização a favor da paz, permitindo o

23 Durante a nossa presidência de 1997 acabámos por organizar várias sessões públicas do CS.

24 Na realidade, tratou-se do “follow-up” da ida ao Conselho, durante a nossa presidência, da Sra. Ogata, Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados.

25 Foi também a primeira vez que o Conselho discutiu publicamente um tema directamente ligado a Direitos Humanos.

26 “The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa”
13 de Abril de 1998 (S/1998/318 a A/52/871). Documento das Nações Unidas.

reacender de conflitos armados. Por isso, recomenda, “inter alia” que elementos de “peacebuilding” sejam explicita e claramente identificados nos mandatos das operações de paz estabelecidos pelo Conselho de Segurança.

Para dar seguimento ao relatório do Secretário-Geral, o Conselho de Segurança estabeleceu subgrupos de trabalho dedicados aos vários temas abordados no relatório, incluindo um sobre “peacekeeping” e a transição para “peacebuilding”. Os trabalhos deste subgrupo levaram à elaboração de um projecto de declaração presidencial do Conselho de Segurança, que foi aprovada em finais de Dezembro de 1998²⁷, após dois dias de discussão pública no Conselho com a participação de 33 Estados membros.

Nessa declaração sobre a manutenção da paz e segurança e “post-conflict peace-building” o Conselho decide, designadamente:

- aprovar as recomendações do Secretário-Geral relativamente à importância de uma transição sem interrupção de “peacekeeping” para “peacebuilding”; as prioridades identificadas pelo Secretário-Geral abrangem actividades em diversas áreas, incluindo o repatriamento de refugiados, a reintegração social de ex-combatentes, o controle de armas ligeiras, a promoção do respeito pelos Direitos Humanos, o fomento da reconciliação e unidade nacional;
- reconhecer o valor de incluir em mandatos de operações de paz, quando apropriado, componentes e actividades de “peacebuilding”, clara e especificamente identificadas;
- reconhecer a importância dos esforços de “peacebuilding” das Nações Unidas, nomeadamente como instrumento para a prevenção e a resolução de conflitos;
- sublinhar a necessidade de se adoptar uma visão a longo prazo para a resolução de conflitos;
- realçar o papel fundamental desempenhado pela reconstrução e reabilitação económica de sociedades pós conflito, nomeadamente a indispensabilidade de assistência internacional significativa; neste contexto, é citado o artigo 65 da Carta das Nações Unidas, que estabelece um canal de informação entre o Conselho de Segurança e o Conselho Económico e Social;

27 S/PRST/1998/38 de 29 de Dezembro de 1998.

- encorajar o Secretário-Geral a considerar o estabelecimento de estruturas de “post-conflict peace-building” nos esforços das Nações Unidas com vista à obtenção de soluções duradouras para os conflitos;
- identificar a necessidade de uma estreita coordenação e diálogo entre os órgãos das Nações Unidas especialmente vocacionados para as actividades em questão.

Desta forma, e apenas a dois dias do final do nosso mandato, ficou reconhecida a importância da abordagem no Conselho de uma matéria que necessita de atenção acrescida por parte das Nações Unidas²⁸. É um processo fundamental para tentar evitar que eventuais ganhos obtidos na vigência das operações de paz venham a ser desperdiçados e para assegurar a continuidade e a irreversibilidade dos processos da consolidação da paz.

Ao reconhecer a importância deste processo, o Conselho de Segurança permitiu a integração de aspectos de “peacebuilding” no planeamento geral de operações de paz. De facto, a recomendação pelo Secretariado das Nações Unidas de aspectos de “peacebuilding”, quando necessários, para novas operações de paz, é hoje a prática estabelecida. O Conselho procura agora cada vez mais identificar os parâmetros desta temática através de debates abertos, o mais recente dos quais teve lugar no passado dia 8 de Julho, focando o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes em situações de “peacekeeping”. Após o debate, o Conselho proferiu nova declaração presidencial²⁹, pouco mais de seis meses após a declaração geral de Dezembro de 1998 acima referida. À medida que as Nações Unidas “recuavam” da Somália, do Ruanda, da Bósnia e, mais recentemente, de Angola, o próprio conceito da operação de paz se via ameaçado, tanto pelas pressões financeiras que afastavam os grandes contribuintes como pelas limitações inerentes a uma iniciativa multilateral que necessita de liderança de uma ou várias nações. O “déficit” entre o mandato concedido a uma operação de paz e os recursos atribuídos para o seu cumprimento pareciam condenar este formato de “peacekeeping” a ser usado apenas em casos clássicos de cessar-fogo. Em meados de 1999, a realidade é bem diferente: duas novas operações

28 Mesmo com a crescente importância de organizações regionais na resolução de conflitos, as Nações Unidas continuam a ter um papel prioritário no contexto pós conflito.

29 S/PRST/1999/21 de 8 de Julho de 1999.

de paz lançadas pelas Nações Unidas – uma no Kosovo e outra, embora “encoberta” em Timor Leste – de natureza diferente, apontam para novos caminhos na utilização deste instrumento impar na manutenção da paz e da segurança internacionais. O processo natural de experimentação leva a altos e baixos no seu desenvolvimento e à aplicação de modelos diferentes, até porque são um instrumento baseado mais na prática do que na teoria. O que não pode ser posto em causa ou negligenciado é a sua relevância no mundo em que vivemos e a importância de um contributo efectivo para a sua concepção e concretização por parte dos países e organizações que querem ter uma palavra a dizer na prevenção e resolução de conflitos.

As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis*

Mats Berdal

*Assistente de Investigação e Coordenador de Investigação
no Centro de Estudos Internacionais, Universidade de Oxford*

* A primeira versão deste artigo apareceu em Robert Patman, ed., *Security After the Cold War* (Basingstoke: MacMillan Publishers Ltd., 1999).

INTRODUÇÃO

O entendimento tradicional ou “clássico” da manutenção da paz deriva em grande parte, embora não exclusivamente, da experiência das operações das Nações Unidas (NU) durante a Guerra Fria. Apesar do termo não constar na Carta das Nações Unidas, um consenso generalizado quanto ao seu carácter essencial emergiu gradualmente, no decurso das treze operações lançadas entre 1948 e 1987. A manutenção da paz veio a revelar-se como uma forma distinta de intervenção de uma terceira parte com o objectivo de evitar a eclosão ou o ressurgir da violência entre facções em conflito. As operações no terreno implicavam normalmente o envolvimento de pessoal militar com equipamento ligeiro, cuja tarefa era controlar a violência por *outros* meios que não a imposição ou a contra-violência. Com esta finalidade, as actividades de manutenção da paz eram orientadas por três princípios estreitamente ligados: consentimento do Estado-anfitrião; uso mínimo de força, excepto em auto-defesa e imparcialidade como factor determinante da actividade operacional.

Desde o início da década de 1990, o âmbito do termo associado ao conceito de “manutenção da paz” (peacekeeping) diluiu-se em grande medida, quer nos debates públicos quer nos académicos, em torno do papel das NU no campo da segurança. A escolha do termo “manutenção da paz” para descrever as actividades das forças das NU durante a guerra na Bósnia entre 1992 e 1995, contribuiu indubitavelmente para este desgaste. De facto, a experiência da UNPROFOR levou muitos a concluir que o recurso à manutenção da paz servira apenas para encobrir as divisões entre potências externas acerca da natureza do conflito e, a um nível mais geral, reflectia uma elementar falta de decisão moral por parte da “comunidade internacional” face a um sistema internacional crescentemente violento e desordenado¹.

1 Como resultado da sua conotação com grandes fracassos políticos, pode muito bem ser que a história do termo “manutenção da paz” seja similar ao de “apaziguamento”, uma palavra que, como nota D.C.Watt, costumava referir-se a uma política desenvolvida no sentido de “evitar conflitos [mas que assumiu] o significado de aquisição da paz em proveito de interesses próprios, ainda que com o sacrifício dos interesses de outros”. Os críticos mais duros da política das NU na ex-Jugoslávia estabeleceram, claro, comparações entre as próprias políticas; i.e., eles viram a “manutenção da paz” como uma versão moderna do “apaziguamento”. D.C.Watt, “Churchill and Appeasement”, in *Churchill*, editado por R.Blake & Wm. Roger Louis (Oxford: OUP, 1993), p. 200.

Não há dúvida de que as tarefas cometidas às NU na Bósnia revelam uma natureza contraditória, que pode deduzir-se da montanha de papel de Resoluções do Conselho de Segurança e Declarações Presidenciais e que testemunha a ausência de uma política mais coerente em relação ao conflito. Este artigo preocupa-se com aquilo que se considera uma importante consequência desta experiência, nomeadamente com o facto de que as “lições sobre as condições necessárias para a manutenção da paz pelas NU parecerem terem sido esquecidas; e todas as possibilidades alternativas da Carta ignoradas”². Como realçou Rosalyn Higgins numa das suas palestras ao Curso Geral de Direito Internacional da Academia de Haia: “A manutenção da paz pelas NU, juntamente com as medidas colectivas que constam no Capítulo VII da Carta, parecem estar a entrar num período de profunda incoerência”³.

As observações de Higgins sugerem que, por detrás dos debates técnicos e da linguagem especializada que caracterizam grande parte dos escritos actuais sobre a “utilidade” e o “futuro da manutenção da paz”, reside uma questão de significado mais amplo: quando é que deve ser decidida uma acção militar colectivamente legitimada e que *forma* deve assumir esta acção em conflitos que, apesar da sua origem intraestatal, muitas vezes “transbordam” ou envolvem directamente Estados vizinhos?. O debate que esta questão gerou é muitas vezes referido como o debate da “doutrina da manutenção da paz” apesar de, como se referiu atrás, tocar em assuntos muito mais vastos do que a doutrina militar em sentido estrito. É com este vasto conjunto de assuntos que este artigo se preocupa principalmente. Está dividido em três partes.

A primeira parte examina brevemente a evolução da manutenção da paz após a Guerra Fria, centrando-se nas mudanças na dimensão, âmbito e contexto das operações das NU no terreno. A segunda parte examina mais de perto as implicações destas mudanças, uma vez que elas estão relacionadas com a questão do uso da força, interrogando-se, especificamente, sobre se a distinção básica entre operações baseadas no consentimento ou na imposição deve ser abandonada em favor de uma perspectiva assente num espectro de respostas militares aos conflitos contemporâneos. Finalmente, na terceira parte, são identificadas algumas lições gerais respeitantes às NU e à utilização da força.

2 Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon Press, 1994), p. 181.

3 Ibid.

I. A MANUTENÇÃO DA PAZ PELAS NU APÓS A GUERRA FRIA

“Manutenção da Paz Clássica”

Apesar de a Guerra Fria ter paralisado os trabalhos do Conselho de Segurança enquanto órgão incumbido da “responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais”⁴, isso não significou o fim definitivo do papel das NU no campo da segurança. Em vez disso, o que emergiu foi a manutenção da paz, originalmente concebida por Dag Hammarskjold, Secretário-Geral de 1953 a 1961, como um instrumento com o qual se poderia desenvolver a função da “diplomacia preventiva”. Especificamente, Hammarskjold argumentou que o envolvimento de uma força de manutenção da paz podia ajudar a impedir que a rivalidade entre as Grandes Potências, manifestada em conflitos locais, pudesse evoluir até se transformar em conflitos internacionais mais perigosos. Desta forma, a manutenção da paz representou um ajustamento funcional por parte das NU a um sistema político internacional dominado pela rivalidade global e pela permanente ameaça de guerra entre dois blocos de poder.

As tarefas dos responsáveis pela manutenção da paz das NU durante o período da Guerra Fria variaram consideravelmente e quase sempre envolveram mais do que a simples patrulha de uma linha de cessar-fogo estática entre beligerantes. No entanto, como se referiu, os contornos da manutenção da paz cristalizaram rapidamente. O requisito de consentimento do Estado-anfitrião para o envio de uma força, o compromisso da imparcialidade em relação a todos os antagonistas e a “proibição de qualquer iniciativa de utilização de força armada”⁵ conferem à manutenção da paz o seu carácter específico e, cumpre realçá-lo, o seu âmbito limitado. O *Summary Report* produzido pelo Secretário-Geral a seguir à criação da primeira Força de Emergência das NU para o Médio Oriente em 1956 (UNEF I) chamou a atenção para a implicação crucial que deriva destes princípios: os responsáveis pela manutenção de paz “não devem habituar-se a impôr uma solução política para resolução de problemas pendentes ou a influenciar o equilíbrio político decisivo para essa solução”⁶.

⁴ Carta das NU, Artigo 24 (1).

⁵ A/3943, Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General, 9 October 1958 (posteriormente, “A/3943, Summary Study”), para. 178.

⁶ Ibid., para. 167.

As NU e o fim da Guerra Fria

O fim da Guerra Fria contribuiu para um clima de optimismo e expectativa em torno das NU que não se via desde a conferência fundadora em São Francisco, em 1945. Entre 1988 e o início de 1992, o apoio prestado pela organização aos esforços destinados a impedir conflitos que anteriormente tinham sido alimentados e exacerbados pelas tensões Leste-Oeste, pareceu confirmar a visão de que as NU estariam em melhores condições para desempenhar um papel mais central quer na contenção quer na resolução de conflitos. Em 1989-90, as forças de manutenção da paz das NU supervisionaram com sucesso a transição da Namíbia do domínio sul-africano para a independência. Entre 1988 e 1991, observadores das NU estiveram envolvidos na monitorização das retiradas das tropas cubanas de Angola e das tropas soviéticas do Afeganistão. Durante o mesmo período, o progresso lento, mas seguro, do processo de paz da América Central foi apoiado pelas actividades de dois grupos de observadores das NU. Finalmente, a vontade dos Estados Unidos da América de utilizar as NU como fonte de legitimação para impor uma acção contra o Iraque durante a crise do Golfo, aumentou ainda mais as expectativas quanto à futura posição da organização no domínio da paz e da segurança internacionais. No que respeita às transformações reais que ocorreram na execução da manutenção da paz das NU, é importante distinguir entre a dimensão, o âmbito e o contexto.

Dimensão, âmbito e contexto da Manutenção da Paz no Pós-Guerra Fria

Dimensão. Entre 1948 e 1987, foram lançadas pelas NU 13 operações; desde 1987, mais de 20 novas operações foram iniciadas. Em Janeiro de 1988, o orçamento anual das NU para a manutenção da paz foi calculado em 230,4 milhões de dólares; no final de 1994, projecções preliminares apontavam para 3,6 mil milhões de dólares. Desde 1988, o número de soldados enviados para o terreno aumentou de 9.500 para um máximo de 78.000 em 1994. Ao mesmo tempo, o grupo de países que contribuem com tropas cresceu de 26 para perto de 80 e inclui hoje todos os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Esta rápida expansão colocou, obviamente, sérias dificuldades ao aparelho das NU responsável pelo planeamento e apoio às operações, bem como à direcção executiva da manutenção de paz. As deficiências em áreas como o apoio logístico e

aquisições, comando, controlo e serviços de informações, treino e pessoal especializado (especialmente engenharia e comunicações) foram todas, em alturas variadas, cruelmente expostas no terreno. A aparente incapacidade para reformular os procedimentos relativos ao financiamento, ao pessoal e, acima de tudo, às aquisições necessárias às operações das NU no terreno, tem sido e continua a ser uma fonte de frustração para as nações que contribuem com tropas e observadores. No entanto, dada a dimensão da expansão e a base organizacional a partir da qual se teve de proceder a uma rápida adaptação, a capacidade do Secretariado das NU para se ajustar (ou melhor, para improvisar) é talvez mais impressionante do que é normalmente sugerido⁷.

Âmbito. Esta impressão torna-se mais nítida se considerarmos que as transformações na prática da manutenção da paz não foram apenas de natureza quantitativa: no terreno, as operações das NU também se tornaram muito mais complexas na composição e multifacetadas nos objectivos. Uma grande quantidade de elementos civis encontram-se actualmente empenhados de forma rotineira no terreno juntamente com os soldados e, como resultado, as funções tradicionais das forças de manutenção da paz evoluíram. Cometeu-se aos elementos militares um maior número de funções de *apoio* à consecução dos objectivos de outras componentes da missão, como as agências especializadas das NU e organizações não-governamentais. Uma destas funções tem sido o fornecimento de apoio logístico, no teatro de operações, aos elementos não-militares. Uma segunda função, mais controversa, tem sido a tentativa de estabelecer “ambientes seguros”, nos quais possam ser desempenhadas tarefas não-militares.

É precisamente no que respeita ao alcance das tarefas atribuídas aos responsáveis pela manutenção da paz, que a prática das NU mudou mais marcadamente após a Guerra Fria, podendo sumariamente identificar-se oito categorias – muitas das quais se sobrepõem, não sendo nenhuma inteiramente estanque – que ganharam consistência nos últimos anos:

- a) Apoio à realização de eleições.
- b) Repatriamento de refugiados / pessoas deslocadas e assistência humanitária.

⁷ Discuti alguns destes assuntos mais aprofundadamente em “Reforming the UN’s Organisational Capacity for Peacekeeping”, in *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*, editado por Ramesh Thakur e Carlyle Thayer (Boulder: Westview Press, Inc, 1995).

- c) Actividades de desminagem.
- d) Observação e verificação de acordos de cessar-fogo, zonas tampão, retiradas de tropas estrangeiras e respeito pelos direitos humanos.
- e) Pré-posicionamento de forças.
- f) Separação de forças, sua desmobilização e a recolha, custódia e / ou destruição de armamentos.
- g) Estabelecimento de condições seguras para a distribuição de ajuda humanitária.
- h) Desarmamento de combatentes, especialmente de forças paramilitares, unidades privadas e irregulares⁸.

As três últimas categorias – as medidas de controlo de armamento, a protecção das actividades humanitárias e o desarmamento dos combatentes – têm sido as mais complexas e controversas de todas as actividades das NU no pós-Guerra Fria. As dificuldades encontradas em cada caso têm sido intimamente ligadas à terceira área de transformação acima referida, nomeadamente, o *contexto* da manutenção da paz das NU.

Contexto. O *Summary Report* elaborado pelo Secretário-Geral a seguir ao envio da UNEF em 1958, referia-se a uma “regra” de manutenção da paz que defendia “a utilização de elementos das Nações Unidas em situações de natureza essencialmente interna”⁹. Na medida em que isto nunca constituiu uma “regra” da manutenção da paz, foi claramente abandonada. Apesar das forças das NU terem sido arrastadas para a política e os conflitos internos do Congo no início da década de 1960 (ONUC) e tenham sido mais tarde enviadas para um contexto de “guerra civil” no sul do Líbano (UNIFIL) e Chipre (UNFICYP), a inflexão para um envolvimento das NU em conflitos intra-estatais tem sido uma característica particular do período pós-Guerra Fria.

Desde 1992, apenas nove das onze novas operações das NU se relacionaram com conflitos intra-estatais. Em muitos destes, o ambiente operacional para o qual as forças foram destacadas revelou-se extremamente volátil, complexo e propenso a uma súbita escalada dos níveis de violência. Na Bósnia e na Somália, as forças de manutenção de paz trabalharam fre-

8 Estas categorias têm origem, e foram discutidas mais profundamente, no meu artigo *Whither UN Peacekeeping?* Adelphi Paper 281 (London: Brassey's / IISS, 1993), pp. 12-25.

9 “A/3943, Summary Study”, para. 166.

quentemente apenas com um consentimento limitado das partes em conflito, sendo muitas vezes difícil identificar a frente de combate ou as autoridades políticas legítimas. De facto, uma característica que tem distinguido os conflitos em que as NU se têm envolvido tem sido “o colapso das instituições do Estado, especialmente o poder político e o poder judicial, com a resultante paralisia da governação, uma quebra da lei e da ordem, a generalização do caos e do banditismo”¹⁰. O acentuado crescimento do número de baixas nas operações de manutenção da paz das NU desde 1992 é um testemunho mórbido da transformação das circunstâncias operacionais.

É neste contexto – significativas mudanças na escala, no alcance e, acima de tudo, no enquadramento das operações das NU no terreno – que deve ser colocado o debate acerca da “doutrina da manutenção da paz” ou, como sugeri mais amplamente, o emprego ou ameaça de emprego da força.

II. A DOUTRINA DA MANUTENÇÃO DA PAZ E O USO DA FORÇA

O debate sobre a doutrina da manutenção da paz tem-se centrado na questão de saber se é ou não razoável considerar conceitos operacionais, planeamento e treino, na assunção de que existe um “terreno intermédio” ou “espectro” de actividade militar entre a manutenção da paz baseada no consentimento e a imposição da paz baseada nas tradicionais doutrinas de combate. É necessário sublinhar que não existe qualquer discordância quanto ao facto de o actual *ambiente operacional* ser muito mais complexo, volátil e perigoso do que no passado. Apesar dos defensores de uma abordagem intermédia emitirem por vezes uma opinião aparentemente contrária, muito poucos negariam que os conflitos nos quais as NU se têm envolvido são “confusos” e operacionalmente exigentes. A discordância centra-se no papel e na utilidade da força militar como resposta a tais situações.

Em suma, os defensores de uma nova abordagem “para lá da manutenção da paz mas sem chegar ao combate total”¹¹, sustentam que uma força de

10 “Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations”, A/50/60-S/1995/1,3 January 1995 (Supplement to An Agenda for Peace).

11 John Gerard Ruggie, “The UN and the Collective Use of Force: Whither or Whether?”, in *International Peacekeeping*, Vol.3, No.4, Winter 1996, p. 1.

manutenção da paz *não* necessita de se guiar pelo requisito do *consentimento* das partes em conflito. A razão para tal, nas palavras de Richard Connaughton, é que o “consentimento e a imparcialidade são demasiado frágeis para servir de núcleo à construção duma doutrina razoável”¹². Em vez disso, uma força militar devidamente equipada, treinada e liderada de acordo com os conceitos operacionais apropriados, pode agir em vários “níveis” intermédios de imposição¹³.

É uma visão que desafia explicitamente a doutrina do Exército Britânico de *Manutenção da Paz Alargada* publicada no início de 1995, a qual rejeita firmemente a “abordagem de espectro”, optando pela identificação de “duas categorias básicas de actividade ... manutenção da paz (incluindo Manutenção da Paz Alargada) e imposição”¹⁴. Apesar da publicação de *Manutenção da Paz Alargada* ter aparentemente alterado o debate doutrinário a favor de uma abordagem mais conservadora, tem sido prestada uma atenção renovada às interpretações que concorrem para as opções sobre o valor do “terreno intermédio”¹⁵. De facto, de acordo com Michael Pugh, “as emergentes doutrinas de operações de apoio à paz no Reino Unido, Estados Unidos da América, França e OTAN, representam uma viragem comum em direcção a uma abordagem de espectro militar, na qual a manutenção e imposição da paz são parte de um leque de opções militares”¹⁶.

As origens desta mudança são variadas e são elas próprias objecto de considerável interesse. Na Grã-Bretanha, esta alteração ainda não passou de uma hipótese e está em curso um debate sobre se, do ponto de vista doutrinal, se pode distinguir a “imposição da paz” do “combate”. O primeiro esboço de uma nova doutrina para Operação de Apoio à Paz sugere, todavia, que está a ocorrer uma mudança em prol da “abordagem de espectro”¹⁷. A aceitação da ideia de que as acções militares podem ser

12 Richard Connaughton, “Time to clear the doctrine dilemma”, *Jane's Defence Weekly*, 9 April 1994.

13 John Mackinlay and Jarat Chopra, *A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations* (Providence RI: The Thomas J.Watson Jr. Institute for International Studies, 1993), pp. 4-5.
O significado de *consentimento* está, claro, no centro do debate sobre doutrina e é discutido adiante.

14 Army Field Manual, *Wider Peacekeeping*, Fifth Draft, capítulo 2.

15 Sobre a influência de *Wider Peacekeeping* no pensamento do Exército Norte-Americano, ver *FM 100-23 Peace Operations*, HQ Department of the Army, December 1994, p. 13.

16 Michael Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep? – Implications of new peace support operations doctrine*, Forsvarsstudie No.2/1997 (Oslo: Institute for Defense Studies, 1997), p. 12.

17 Ibid., p. 13. Ver também Army Field Manual, *Peace Support Operations*, First Draft, 1996 (posteriormente AFM PSO,1.draft).

qualificadas dentro de um espectro de imposição, é evidente na afirmação ali feita de que a identificação “das semelhanças e das diferenças entre a manutenção da paz baseada no consentimento, a imposição da paz com recurso à capacidade militar imparcial, e outras *operações de imposição parcial menos limitadas* ou guerra ... [é] fundamental para seleccionar o perfil mais apropriado da força e conduzir as operações”¹⁸. Nos Estados Unidos da América, o modo como a missão UNPROFOR na Bósnia finalmente deu lugar a uma nova missão liderada pela OTAN (IFOR), especialmente através da campanha aérea entre Agosto e Setembro de 1995, moldou muito do debate sobre o uso da força em operações de apoio à paz. No entanto, é em França que a ideia de uma categoria distinta de operações entre manutenção e imposição da paz, sem que aquela resulte em combate, tem vindo a ganhar consistência. Por isso, merece uma análise mais detalhado.

Existirá um terreno intermédio? – A concepção francesa de “restauração da paz”

Foi o fracasso da resposta internacional ao desenrolar da tragédia no Ruanda, em 1994, que levou os militares franceses a questionar o que é que ainda é central na doutrina britânica de “Manutenção da Paz Alargada”, considerando que não existia nenhum terreno intermédio ou espectro de operações militares entre manutenção da paz e imposição. Apesar de se manterem muito críticos face à forma de operar do exército norte-americano na Somália, especialmente quanto à sua excessiva confiança num poder de fogo superior como meio de minimizar as baixas, os militares franceses identificaram as “operações de restabelecimento da paz” como uma terceira categoria para a qual as suas Forças Armadas deveriam estar preparadas. O objectivo declarado de tais operações seria o restabelecimento da segurança das populações civis, em condições de guerra civil ou de intensa violência, através da utilização de medidas coercivas previstas no Capítulo VII, sem se designar formalmente um agressor ou influenciar o resultado político do conflito em questão. Para transmitir a ideia por detrás da noção de operações de “restabelecimento da paz”, o termo “impar-

18 Ibid. p. 3-9, para. 27. (ênfase do autor).

cialidade activa” é por vezes utilizado por funcionários franceses responsáveis pelo desenvolvimento de doutrina¹⁹.

Apesar de não se referir especificamente ao pensamento francês, John Ruggie exprime uma visão bastante semelhante. A força, refere, pode ser “usada imparcialmente, ou seja, sem prevenções ou preconceitos, em resposta a violações de acordos, mandatos do Conselho de Segurança ou outras normas”²⁰.

Uma perspectiva semelhante pode ser encontrada no primeiro ensaio de doutrina do Exército Britânico sobre Operações de Apoio à Paz (OAP), onde “imposição da paz” não é equivalente a “guerra”, mas antes reporta-se a “operações coercivas conduzidas de forma a restabelecer ou manter a paz em situações de caos, ou entre partes sem que todas tenham dado consentimento sobre a intervenção e se encontrem envolvidas em actividades de combate, por forma a ajudar a criar as condições para as actividades diplomáticas e humanitárias de apoio a objectivos políticos”²¹. É a natureza imparcial das “operações de imposição da paz” que “as distingue de outras operações de imposição tradicionais”²².

A questão central levantada pela aparente mudança, mais evidente no pensamento militar francês, que favorece uma abordagem de “espectro”, é saber se esta representa um avanço no desenvolvimento doutrinal; se de facto reflecte uma compreensão mais clara do desafio colocado pela acção militar colectivamente legitimada, e se define a *forma* que esta acção deve assumir nos conflitos contemporâneos.

A noção de “restabelecimento da paz”, conforme é apresentada por responsáveis pela doutrina francesa, é apenas superficial e teoricamente convincente. De facto, a “abordagem espectral” é imperfeita em muitos aspectos importantes. Se adoptada sem reservas como base para o planeamento e envio de uma força, implica riscos consideráveis. Três dificuldades merecem uma atenção especial.

Em primeiro lugar, e como observou Michael Pugh, o facto de os “ambientes de conflito serem cinzentos e confusos” não sugere necessaria-

19 Entrevista privada. “Operações deste tipo”, de acordo com um Memorando sobre o assunto submetido ao Secretário-Geral das NU, “contém o risco de escalada” e é um risco que tem de ser aceite. A noção de “domínio da escalada” está portanto implícita no conceito francês. Ver também “Supplement to An Agenda for Peace, Aide-mémoire by France”, A/50/869, S/1996/71, 30 January 1996, UN Document.

20 Ruggie, “The UN and the Collective Use of Force”, p. 14.

21 Ibid., AFM PSO, 1.draft, capítulo 1, p. 1.

22 Ibid., p. 1-3 (para. 11).

mente que a solução seja a de posicionar “as operações de apoio à paz num espectro de força”²³. De facto, ao fazê-lo, pode-se estar a “encorajar a noção de que podem existir soluções militares para problemas políticos profundamente enraizados, uma noção que pode ser exacerbada pela pressão para estratégias de retirada rápida”²⁴. Por outras palavras, existe o perigo de que a fé na inovação doutrinal – tal como a fé nas soluções e progressos tecnológicos – possa obscurecer, ou pelo menos desvalorizar a importância da manutenção de um elo firme entre a utilização da força militar e o objectivo político de longo prazo que o uso da força pretende servir.

A segunda dificuldade deriva da primeira: a ideia de que uma operação de “restabelecimento da paz” pode aplicar a força de uma forma cirúrgica para manipular o comportamento de várias partes no terreno *sem* designar um inimigo, assumindo ao mesmo tempo que essa acção não influenciaria o resultado político do conflito, subestima seriamente o impacto de uma acção militar externa sobre o equilíbrio militar local, bem como sobre os interesses políticos e económicos presentes no tipo de situações complexas intra-estatais anteriormente descritas. Uma facção combatente que ficar numa situação militar e económica desvantajosa devido às acções de uma missão de “restabelecimento da paz” ou de “imposição imparcial da paz” retirará pouco benefício pelo facto de não ter sido formalmente designada *inimigo*²⁵. De igual modo, a garantia de que a acção militar dirigida contra uma parte ou facção não venha a influenciar o resultado político do conflito é pouco provável, se a acção em si não estiver claramente associada a uma estratégia política mais vasta que vise pôr termo ao conflito. Os estudos do Exército Britânico sobre as Operações de Apoio à Paz realçam que na imposição da paz “...as acções de força devem acompanhar o evoluir dos acontecimentos”²⁶. Este pode ser um caso de redacção infeliz, mas aponta um perigo real inerente a toda a abordagem espectral.

23 Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep?*, p. 22.

24 Ibid. Como Pugh acrescenta, “as preocupações sobre operações em áreas cinzentas não podem ser marginalizadas como um caso académico de concepção de um mundo menos complexo. Pelo contrário, o reconhecimento de que as situações são confusas e voláteis conduz à preocupação de que as intervenções não aumentem a sua complexidade a longo prazo.”

25 O primeiro esboço da doutrina do Exército Britânico para as Operações de Apoio à Paz acima discutido parece reconhecer isto mesmo, ao referir-se às “inevitáveis acusações de parcialidade que serão feitas por todas as partes nalguma etapa das operações”. Ver AFM PSO 1st Draft, p. 3-5 (ênfase do autor).

26 Ibid.

Finalmente, os que acreditam na viabilidade das “operações de restabelecimento da paz” desinteressadas e politicamente neutras, podem estar a sobreestimar a pureza dos motivos dos responsáveis pelo restabelecimento da paz, bem como a subestimar a variedade de motivos presentes – incluindo o poder político e os motivos internos – que influenciam e condicionam os Governos nas suas decisões quanto ao envio de tropas e uso da força²⁷. O exemplo mais evidente foi a *Operation Turquoise* em 1994, e é um caso de interesse particular, uma vez que inspirou os militares franceses a formalizar a doutrina para as operações de “restabelecimento da paz”²⁸. Apesar de formalmente autorizada pelo Conselho de Segurança, a *Operation Turquoise* – lançada pelos militares franceses entre 14 de Junho e 21 de Agosto de 1994 e que proporcionou uma zona de segurança para os civis Hutu e efectivos restantes das FAR no sudoeste do Ruanda – não foi apenas um esforço humanitário desinteressado, sendo visto por muitos (especialmente pelas partes no terreno) como a criação de uma “área segura para a qual o governo deposto do Ruanda podia recuar”²⁹. Tal como em anteriores intervenções francesas em África, a operação pareceu confirmar o comentário de Alain Rouvez de que “a estreita linha entre uma intervenção puramente humanitária e uma operação de estabilização de um regime é por vezes difícil de traçar”³⁰. Esta visão tem sido reforçada desde então pela prova incontestável de que o apoio francês às FAR não cessou com o início do genocídio. Quando um embargo interna-

27 Vale a pena frisar que a *percepção* de motivos poucos claros pode ser tão desestabilizadora para um ambiente operacional como a existência de agendas secretas e motivos alheios.

28 Os acontecimentos na Bósnia, em 1993, oferecem outro bom exemplo. Aqueles, especialmente nos EUA, que argumentavam a favor da “imparcialidade activa” como meio de lidar com as violações de acordos e resoluções, referem-se normalmente, com razão, ao fracasso das NU na resposta às ações militares contra as forças do Governo Bósnio, levadas a cabo pelos Sérvios da Bósnia em 1993, como exemplo de uma situação em que a força deveria ter sido utilizada mais rapidamente. No entanto a “imparcialidade activa”, tal como foi referido, também teria requerido uma acção de força contra as forças Croatas da Bósnia que, com o apoio activo de Franjo Tuđman, iniciaram uma guerra brutal contra o Governo Bósnio na Bósnia Central, em 1993. No entanto, por várias razões, o governo norte-americano não estava preparado para sancionar uma acção militar contra as forças Croatas. Isto por si só, pode-se argumentar legitimamente, não deveria ter impedido a tomada de medidas de força contra as agressões dos Sérvios Bósnios. Agressão é agressão. O que interessa é que essa acção *não* teria sido politicamente neutra, nem desinteressadamente “imparcialmente activa”. Pretender o contrário seria camuflar uma realidade diferente.

29 “France and Africa: Dangerous Liaisons”, *The Economist*, 23rd July 1994, p. 19.

30 Alain Rouvez, “French, British and Belgian Military Involvement”, in *Making War and Waging Peace: Foreign Military Intervention in Africa*, editado por David R. Smock (Washington, DC: US Institute for Peace, 1993), p. 36.

cional contra o Ruanda foi imposto a 17 de Maio de 1994, pelo menos cinco carregamentos de armas francesas foram mais tarde documentados pela *Human Rights Watch* como tendo sido entregues ao regime genocida³¹. Em vez de proporcionar um modelo para operações futuras, a *Operation Turquoise* evidenciou os perigos inerentes às operações de “restabelecimento da paz”.

Se a “abordagem espectral” não é satisfatória, quais são as lições a retirar da experiência das operações das NU no terreno desde 1992?³²

Manutenção da Paz, o uso da força e o imperativo da escolha

Não pode haver dúvidas de que as actividades de manutenção da paz das NU, desde 1992, têm revelado as grandes deficiências das estruturas existentes para montar, gerir e sustentar as operações no terreno. No entanto, isto não significa que a distinção entre actividades baseadas no consentimento e essencialmente não ameaçadoras por um lado, e de imposição, por outro, deva ser abandonada. A razão básica para que ela se mantenha foi sucintamente referida pelo Secretário-Geral das NU em 1995. “A lógica da manutenção da paz”, referiu, “deriva de premissas políticas e militares que são muito distintas das da imposição; e a dinâmica das últimas é incompatível com o processo político que a manutenção da paz visa facilitar”³³. Isto não pretende sugerir que o consentimento, especialmente no tipo de ambientes operacionais acima discutido, seja uma qualidade absoluta. Nem exclui o uso da força por parte das forças de manutenção de paz. Significa, porém, que a tarefa

31 *Rearming with Impunity: International Support for the Perpetrators of the Genocide*, Human Rights Watch Arms Project, Vol.7, No.4, May 1995, pp. 6-7. Ver também o importante livro de Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (London: Hurst & Company, 1996) especialmente os capítulos 7 e 8. A natureza do envolvimento francês levanta uma questão muito séria quanto ao significado mais profundo da afirmação do Almirante Jacques Lanxade de 1995 de que a *Operation Turquoise* proporcionara um “balanço muito positivo”. O Almirante Lanxade fez esta observação enquanto Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas Francesas. Citado em Mel McNulty, “France, Rwanda and Military Intervention: a double discrediting”, *International Peacekeeping*, Vol.4, No.3 (1997). Juntamente com outras provas, o artigo de McNulty, que se baseia numa pesquisa de terreno original, demonstra claramente como é que a política francesa foi instrumental na exacerbação e prolongamento do conflito na África Central na década de 1990, com consequências profundamente trágicas.

32 Para uma série de implicações “não-militares” de uma abordagem de espetro que reforça o meu ceticismo, ver Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep?*

33 S/1995/1, 3 January 1995, para. 33.

primordial de uma força de manutenção de paz é proporcionar apoio local para alargar a margem de consentimento que existe no terreno. É esta consciente promoção do consentimento – tal como se traduz nos métodos e procedimentos operacionais dos soldados no terreno – que distingue a manutenção da imposição da paz. Acima de tudo, estes dois conjuntos de actividades muito diferentes não devem, como aconteceu na Somália no Verão de 1993, ser combinados numa mesma operação. Fazê-lo, é convidar à *desestabilização* política e militar do ambiente para o qual as forças são destacadas³⁴, sendo isto um convite ao desastre.

Se estas são as dolorosas lições da “manutenção da paz” das NU na década de 1990, quais são as implicações no que respeita ao uso da força? O primeiro ponto a realçar é o de que a reafirmação da distinção entre actividades baseadas no consentimento e na imposição não implica oposição à imposição da paz *per se*. Pelo contrário, torna a escolha instrumental mais relevante ao enfatizar que, em vários casos, a manutenção da paz não será apropriada e que decisões difíceis respeitantes ao uso da força deverão ser tomadas. Ao identificar-se a “imposição da paz” como uma área de actividade distinta do combate, na qual supostamente o “domínio da escalada” poderia ser mantido, os defensores da abordagem espectral estão, intencionalmente ou não, a permitir que os governos evitem tomar decisões difíceis acerca das implicações do envio de pessoal militar. Enquanto os adeptos das operações “musculadas” e de “área cinzenta” as vêem como desenvolvimentos progressivos de uma anterior abordagem, mais modesta relativamente a situações de emergência complexas, os Governos, a julgar pelo que se registou na Bósnia, consideram-nas uma forma de limitar o envolvimento e de evitar o tipo de decisões que a natureza do conflito possa vir a exigir.

Considerações adicionais poderão ser feitas a partir dos acontecimentos ocorridos na Bósnia: ou seja, é possível passar da manutenção da paz para a imposição, mas a decisão tem de reflectir uma escolha ponderada. Em termos de operações futuras, uma implicação importante é a de que uma força militar *inicialmente* enviada com o objectivo de manter a paz deve

34 Como refere o *Supplement*, “nada é mais perigoso para uma operação de manutenção da paz do que pedir-lhe que utilize a força quando a sua composição presente, armamento, apoio logístico e forças no terreno lhe negam a capacidade de o fazer.” Rosalyn Higgins tem um argumento ainda mais poderoso: “falar da necessidade de mais ‘manutenção de paz muscular’ prova simplesmente que *ab initio* foi escolhido o mandado errado.” Rosalyn Higgins, “Peace and Security: Achievements and Failures”, *European Journal of International Law*, Vol.6, No.3, 1995, p. 459.

possuir um grau de flexibilidade operacional – a nível de efectivos, mobilidade e equipamento – que lhe permita realizar a transição para a imposição e concretizá-la, se tal for necessário. Algumas destas lições parecem já ter sido aprendidas pelo Exército Britânico, o que se reflecte de alguma forma nos planos esboçados para uma Força Multinacional no Zaire em Dezembro de 1996 (*Operation Purposeful*). Previa-se o envio de uma brigada móvel pronta a combater e que, caso fosse posicionada, estaria apta a defender-se, a enfrentar uma escalada e, se a decisão política assim o indicasse, a retirar do teatro de operações.

Questionam-se os termos em que tudo isto coloca o *documento Manutenção da Paz Alargada* que constituiu o ponto de referência fulcral para grande parte do recente debate sobre o emprego da força em operações de manutenção da paz.

Manutenção de Paz Alargada: basicamente imperfeita?

As críticas feitas a *Manutenção da Paz Alargada*, considerando o documento “inútil” e uma “armadilha”, concentraram-se na dificuldade em identificar, nas operações de manutenção da paz contemporâneas, uma linha divisória baseada no consentimento³⁵. O enfoque neste aspecto doutrinal foi sublinhado pelo General Michael Rose quando se referiu a uma “linha Mogadíscio”, dando a impressão enganadora de que o consentimento deveria de facto ser visto como uma qualidade absoluta. Na realidade, a *Manutenção da Paz Alargada* é bastante clara, quando constata que o consentimento está normalmente longe de ser absoluto. Em vez disso, segundo afirma Allan Mallinson, a doutrina considerada envolve “o entendimento de que existe consentimento suficiente para começar a trabalhar, na perspectiva de que essa actividade, se bem conduzida, acabará por alargar o consentimento, tanto no nível estratégico como no operacional ou no táctico”³⁶. Muito pouco na recente experiência de operações de paz sugere que uma *Manutenção da Paz Alargada* venha a exigir uma actualização pelo facto de manter uma distinção entre operações baseadas no consentimento e operações de imposição.

35 Richard Connaughton, “Wider Peacekeeping – How Wide of the Mark?”, *The British Army Review*, No.111, p. 57.

36 Allan Mallinson, “Wider Peacekeeping – An option of difficulties”, *The British Army Review*, No.111.

O artigo de Mallinson é uma resposta convincente, bem construída e argumentada à asserção de Richard Connaughton de que a *manutenção de paz “alargada”* é um “perigoso disparate”.

Isto não significa que a *Manutenção da Paz Alargada* seja um documento perfeito. Na medida em que manifesta uma confiança excessiva nas virtudes da vulnerabilidade por parte das forças de manutenção de paz (i.e. por forma a acentuar a sua postura não ameaçadora), uma mudança de ênfase pode ser útil. O motivo para tal já foi apontado: “ambientes cinzentos e confusos” privilegiam os aspectos da flexibilidade e da protecção da força, o que por sua vez permite a esta força, em resposta a uma *decisão política*, passar da manutenção para a imposição da paz. A tragédia da Força de Protecção das NU na Bósnia residiu no facto de, na fase de posicionamento, se ter confrontado com questões que se prendiam com a sua própria protecção, deixando isolados aqueles que tinha por missão proteger. Só após ter sido reforçada, no Verão de 1995, com a Força de Reacção Rápida, foi possível a transição para a imposição da paz³⁷. Mas há mais uma razão pela qual a *Manutenção da Paz Alargada* permanece um documento de raciocínio incisivo e útil sobre os requisitos da manutenção da paz, o qual normalmente é ignorado nas discussões e críticas. O documento afirma explicitamente a necessidade de se fazerem escolhas. Nessa medida, é tudo menos uma “armadilha”, e as suas implicações tornam-no uma leitura desconfortável para os decisores políticos. A distinção entre duas categorias de actividades não implica que:

...uma força das NU não pode ou não deve levar a cabo operações de imposição da paz desde o início, se tal for exigido pela análise da missão e pelas condições no terreno. Nem pretende sugerir que um contingente de Manutenção da Paz Alargada seja necessariamente incapaz de transitar para tais operações. A transição para a imposição da paz, no entanto, deve ser um acto deliberado, premeditado, tendo em conta os riscos envolvidos, aos quais devem corresponder níveis de força, equipamento e doutrina apropriados ... A escolha sobre o curso da acção a seguir deve ser feita desde o início. Uma vez tomada a decisão política, os executores no terreno devem agir em consonância, não podendo misturar manutenção de paz com imposição de paz...³⁸

37 A passagem para a imposição também foi auxiliada, claro, pelo facto de pontos militarmente vulneráveis – como os pontos de recolha de armas espalhados pela Bósnia – terem sido abandonados.

38 Army Field Manual, *Wider Peacekeeping*, Fifth Draft, capítulo 2.

Não é possível escapar de escolhas políticas difíceis, com as quais muitos Governos se têm mostrado moralmente pouco à vontade. A experiência das operações das NU no terreno, na década de 1990, demonstrou claramente que as decisões tomadas em nome de compromissos políticos e práticos, as políticas do mínimo denominador comum e a mistura da manutenção da paz com “elementos” de imposição, encerram um potencial desastroso.

III. CONCLUSÃO

Em termos de futuras operações de manutenção da paz, a principal implicação dos argumentos expostos neste artigo é a de que é necessário dedicar uma maior atenção à escolha instrumental de intervenção num conflito. A experiência da manutenção da paz no pós-Guerra Fria está longe de ser completamente estéril, não se devendo basear as análises de futuras operações exclusivamente no caso da Bósnia. No entanto, a lição geral da Bósnia é muito importante: na ex-Jugoslávia e durante a maior parte do tempo, as NU serviram a “comunidade internacional”, agindo como substituto de um acordo ou política coerente face ao conflito. Como foi sugerido neste artigo, podemos interrogar-nos legitimamente sobre se a manutenção da paz teria sido o instrumento correcto a ser aplicado ao caso particular da ex-Jugoslávia³⁹. Uma crítica abrangente realizada pelas NU sobre a sua operação em Maio de 1995, considerada como “inútil” por membros-chave do Conselho de Segurança⁴⁰, explanou perfeitamente a situação na qual as NU se viram gradualmente colocadas:

A UNPROFOR permanece posicionada numa situação de guerra onde, após três anos, ainda não há uma paz para manter. A sua posição é ainda mais complicada pelo facto do seu mandato inicial de manutenção da paz, que não pode ser implementado sem a cooperação de todas as partes, ter vindo a ser gradualmente alargado de forma a incluir elementos de imposição, começando (a UNPROFOR) a ser vista como uma parte do conflito. ... Como resultado destas contradições, a UNPROFOR encontra-se agora

39 Para uma argumentação persuasiva nesta linha de pensamento, ver Rosalyn Higgins, “The New United Nations and former Yugoslavia”, *International Affairs*, 69, 3 (1993).

40 Entrevista privada.

paralisada, constituindo um alvo para ambos os lados, vendo recusado o reabastecimento, estando restringida nos seus movimentos e sujeita a críticas constantes...⁴¹

Para assegurar que situações como esta não se repitam, os Estados-membros, incapazes de acordar entre si uma base para a segurança internacional, devem encorajar a Organização a reforçar a sua capacidade de montar, gerir e sustentar um leque mais vasto de operações baseadas no consentimento. Muitas das tarefas acima mencionadas, especialmente actividades de apoio eleitoral e operações de ajuda humanitária, têm de facto sido desempenhadas muito mais eficientemente pelas NU do que por algumas organizações regionais que se têm envolvido em actividades do mesmo tipo. O nível de consentimento necessário para desempenhar as tarefas que necessitam de ser realizadas é de difícil avaliação e, nalguns casos, a imposição será a única resposta apropriada a circunstâncias particulares. No entanto, é mais provável que a imposição seja organizada pela coligação de vontades, ou mesmo unilateralmente, o que não deve constituir motivo para a sua exclusão.

⁴¹ Relatório do Secretário-Geral após as Resoluções 982 e 987 do Conselho de Segurança, 30 de Maio de 1995, pp. 33-34.

Artigos

O Serviço Militar e a Cidadania

Raimundo Narciso

*Assessor do Ministro das Finanças e da Economia**

* À data da elaboração deste artigo, era Deputado e membro da Comissão Parlamentar de Defesa.

A perspectiva da substituição do serviço militar obrigatório (SMO) pelo voluntariado tem provavelmente a concordância da maioria da população, mas tem sido encarada nalguns meios civis e militares com preocupação e mesmo, nalguns casos, com perplexidade.

Sem dúvida que uma mudança tão transcendente para as Forças Armadas e para a Defesa Nacional não poderia deixar de suscitar interrogações e a máxima atenção dos militares, dos políticos e dos cidadãos mais atentos.

Curiosamente foram as consequências de ordem cívica e cultural da extinção do SMO e não as de carácter directamente militar que tiveram mais eco na comunicação social. Isso deve-se, em parte, ao facto de rarearem os especialistas civis em assuntos militares e ao facto de os militares no activo terem os seus direitos de expressão e outros, excessivamente limitados pelo artigo 31º da Lei de Defesa Nacional, o que urge alterar.

PORQUÊ EXTINGUIR O SMO?

Desde o fim da guerra fria que a Holanda, a Bélgica, a França e a Espanha decidiram extinguir o SMO. E parece ser essa a tendência predominante em vários países do Leste europeu, nomeadamente na Roménia e na Rússia. A Alemanha mantém o SMO mas as facilidades para o substituir por um serviço cívico são tão grandes que o torna quase voluntário. A Inglaterra, como se sabe, tem uma tradição de voluntariado, como aliás sucede com os parceiros da NATO, além Atlântico, os Estados Unidos da América e o Canadá.

Vemos assim que a decisão de Portugal de abandonar o SMO, em tempo de paz¹, não surge isolada, como um caso insólito, antes resulta de causas comuns a outros países europeus da NATO. E que causas são essas? São de duas ordens. Uma, a mais profunda e lenta que se vem acentuando desde a Segunda guerra mundial, tem a ver com a revolução na ciência e na técnica e suas consequências no armamento e na capacidade de informação, comunicação, comando e controlo. O surgimento da arma nuclear,

¹ Em tempo de guerra ou na sua eminência, o serviço militar é sempre obrigatório-coercivo das necessidades da guerra e da capacidade de o impor.

da informática, dos mísseis inteligentes, dos satélites que permitem vislumbrar todo o globo terrestre, a panóplia de novas e sofisticadíssimas armas não podiam deixar de ter consequências determinantes na forma de fazer a guerra e consequências inevitáveis para o formato dos exércitos. O potencial militar e a capacidade de submeter o inimigo deixou de ter, como antes, uma relação directa com o número de efectivos. A revolução científica e técnica tornou cada vez mais obsoletos os exércitos que apostavam no número de soldados e como o serviço militar obrigatório é o meio para se ter exércitos grandes era previsível que ele viesse, a prazo, a ser questionado.

A segunda causa da obsolescência do SMO, pelo menos nesta fase histórica, e a que se revela mais determinante para Portugal, pequena potência sem acesso às armas e meios mais modernos e poderosos, é o fim da confrontação Leste-Oeste que criou uma situação política e estratégica nova no nosso continente e no mundo com o correspondente aparecimento de novas missões para as Forças Armadas.

Tal como a revolução científica e técnica e de uma forma mais directa e imediata, no contexto da Europa, da NATO e da União Europeia, o desaparecimento do perigo de invasão do território não apenas de Portugal mas de qualquer dos seus parceiros da Aliança Atlântica, influiu no sentido da desnecessidade de Forças Armadas massivas e portanto do SMO.

As Forças Armadas Portuguesas têm como primeira missão permanente a defesa do território e da soberania nacional e sem prejuízo das missões especificamente militares, têm importantes missões públicas ao serviço dos cidadãos; mas o que as nossas FFAA têm no seu horizonte por muitos anos, são intervenções militares activas, do tipo das que nos últimos anos têm tido na Bósnia-Herzegovina, em Angola, ou na Guiné-Bissau.

As “guerras das nações”, como as classifica Michael Howard², que caracterizaram o último quartel do século XIX e a primeira metade do actual e que têm o seu paradigma nas batalhas, não com milhares, como até essa altura, mas com milhões de homens, como na Grande Guerra de 1914-18 e na 2^a Guerra Mundial, constituem a causa da implantação do SMO.

2 Michael Howard, “A Guerra na História da Europa”. Europa-América, 1997.

Nestas guerras massivas a vitória era determinada fundamentalmente pelo número de soldados que cada potência podia conduzir aos campos de batalha. O serviço militar obrigatório, extensivo a toda a população do Estado, como um elemento estruturante da cidadania foi, é certo, um conceito ideológico elaborado pelos filósofos do século XVIII. No entanto só se viria a impor na vida real, apesar da resistência das populações, por uma necessidade imperiosa da guerra e não para materializar um dever ou um direito de cidadania.

Simplificando a realidade para enfatizar a importância de um factor tecnológico na forma de fazer a guerra e mudar o tipo de serviço militar diria que, mais do que as exigências da cidadania, foi o **comboio** o responsável principal, não pelo surgimento do conceito mas pela implantação prática do serviço militar obrigatório.

O aparecimento do comboio permitiu conduzir à frente de batalha vagas ininterruptas de víveres, armas, munições e homens. Com a excepção das guerras revolucionárias e das guerras napoleónicas, as antigas “guerras dos profissionais”, do século XVIII e parte do século XIX, que por razões logísticas não tinham por vantajosos os exércitos com mais de 60 ou 80 mil homens, deram lugar a guerras que envolviam milhões de combatentes e exigiam a mobilização de todo o potencial humano das nações, exigiam o SMO.

QUE LIGAÇÃO HÁ ENTRE SMO E CIDADANIA?

Sendo incontroverso que o serviço militar obrigatório se impôs, na Europa, no século XIX, pelas novas necessidades da guerra, cabe, no entanto, perguntar se toda a retórica em torno do seu papel estruturante da cidadania, da consolidação das nações, de mediador da “nação em armas”, não passará de “ideologia” para convencer uma população que se mostra refractária a marchar para o matadouro da guerra.

Tendo em conta a associação ideológica do serviço militar obrigatório às ideias republicanas, democráticas ou de esquerda, fará ainda qualquer sentido exigir a sua continuação com o receio de um imaginário regresso aos impopulares exércitos profissionais do século XIX? Exércitos profissionais como o francês pós-Napoleão, o inglês, o prussiano, o austriaco ou o russo, que nos meados do século passado “se mantiveram ocupadíssimos a reprimir motins e revoluções dentro das fronteiras dos respec-

tivos Estados em vez de lutarem ou se prepararem para lutar uns contra os outros”³?

Veremos que a resposta a estas questões não pode ser linear e que tem fundamento a relação, que começou por ser apenas conceptual, entre serviço militar e cidadania.

Para melhor nos apercebermos da relação entre a cidadania e o SMO, parece-me importante estudá-lo numa perspectiva histórica, no seu devir, e no espaço alargado da Europa. Será necessário passar um breve olhar pelo caso da França, a “pátria da conscrição” onde o conceito se formou e partir depois para o estudo do SMO em Portugal avaliando-o no contexto das formas muito diversificados de serviço militar que o antecederam.

A FRANÇA – “PÁTRIA DA CONSCRIÇÃO”

O conceito moderno de serviço militar obrigatório, extensivo a todos os cidadãos do sexo masculino ou universal começa, segundo Raoul Girardet⁴ a formar-se com os enciclopedistas, os filósofos franceses do século XVIII. O conceito de serviço militar obrigatório, em conexão estreita com o conceito de cidadão surge de forma clara e expressiva no artigo “Armées” da Encyclopédie, a obra maior de Diderot, elaborada entre 1746 e 1776, quando o filósofo diz que “il faudrait que, dans chaque condition, le citoyen eût deux habits, l'habit de son état et l'habit militaire”.

Montesquieu dá, do serviço militar obrigatório, a mesma noção e também Jean-Jacques Rousseau, no seu ensaio sobre “O Governo da Polónia”, retoma esta mesma ligação estreita entre conscrição e cidadania. Para ela contribuem também, militares e homens de letras. Nesta época o serviço militar obrigatório é também defendido e divulgado por Maurice de Saxe em “Rêveries”, por Servan, numa publicação de 1780, denominada “Le soldat citoyen” ou pelo marechal de Belle-Isle.

3 Michael Howard. op. cit. p. 114.

4 M. Raoul Girardet. Exposição ao Senado Francês, em 1996 no âmbito da preparação de legislação que consagrou a profissionalização das forças armadas francesas.

Mais pelo pioneirismo na elaboração do conceito do que pela sua consagração na prática, a França tornou-se uma referência obrigatória quando se fala de serviço militar obrigatório.

Girardet garante que apesar de toda a retórica que atribui à Revolução Francesa a instauração da conscrição, isso não corresponde à realidade histórica.

De facto, nos primeiros passos da revolução francesa o deputado à Assembleia Constituinte Dubois-Crancé, em Dezembro de 1789, procura em vão aprovar o serviço militar obrigatório explicando que “**em França todo o cidadão deve ser soldado e todo o soldado cidadão**”. Mas a ideia teve apenas o apoio muito restrito de uma minoria de deputados e foi rejeitada em nome, quem diria!... da liberdade.

Com a Revolução Francesa nasce isso sim, na sua fase inicial e moderada a Guarda Nacional que fornecerá ao Exército forças constituídas por civis armados. Mas que civis? Apenas os que provassem ter um nível de riqueza acima de certo limiar, os chamados **cidadãos activos**, os únicos que tinham ganho o direito de voto, no **sistema eleitoral censitário** aprovado pela Constituinte. Esta, que apenas três meses antes aprovara a progressista **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, já recuava assustada com a entrada das classes mais desfavorecidas no movimento revolucionário e aprovava uma lei eleitoral que excluía os franceses mais pobres. O sufrágio universal teria de esperar pelo levantamento popular de Paris, em 10 de Agosto de 1792, que acabaria por levar ao poder os jacobinos Robespierre e Marat.

Outra referência incontornável quando se estuda o processo de enraizamento do serviço militar obrigatório em França, é a batalha de **Valmy** que representa a primeira grande vitória da Revolução face aos exércitos invasores da Áustria imperial e da Prússia monárquica já com o caminho aberto para Paris.

Mas é necessário precisar que a vitória de Valmy não se deve ao serviço militar obrigatório. Ele não existia então, a não ser que queiramos indevidamente dar esse nome às sucessivas mobilizações do povo revolucionário, principalmente em Paris, para salvar a revolução. A vitória de Valmy é conseguida ainda com o exército real do antigo regime mas reforçado, e talvez decisivamente, por uma mobilização geral de todos os

homens válidos de Paris. Apesar da sua duvidosa preparação, são os 60 mil civis armados chegados da capital que dão um novo moral às tropas e decidem do desfecho da batalha.

A “**levée en masse**”, a mobilização geral do povo francês para a guerra, decretada em 23 de Agosto de 1793, pela Convenção, outra referência que se pretende comprobatória do serviço militar obrigatório, é apenas uma medida que tem os limites temporais e os contornos da defesa da revolução. Não é ainda, muito longe disso, a institucionalização do serviço militar obrigatório.

O artigo 1º do decreto de mobilização dizia: “**Desde este momento, até à expulsão dos inimigos do território francês todos os Franceses estão permanentemente requisitados.**”

São então requisitados para as fileiras todos os jovens dos 18 aos 23 anos. Com a requisição em massa, no início de 1794, a jovem República conseguiu pôr em linha 600 mil combatentes que lhe permitiu enfrentar a Europa monárquica coligada.

A Revolução Francesa vai consagrar, isso sim, com a **Lei Jourdan**, de 5 de Setembro de 1798, uma forma que representa uma aproximação do serviço militar obrigatório universal, o **sistema de sorteio**. Consagra-se o princípio da conscrição e submetem-se ao serviço militar os jovens dos 20 aos 25 anos. São incorporados por sorteio os que forem necessários ao Exército. Mais tarde o sistema é adulterado e entra-se num período histórico, que vai até 1872 em que, quem tiver dinheiro compra um infeliz que o substitua.

Na realidade o sistema livrava do serviço militar os filhos de todos os que estivessem acima do remediado. Os desfavorecidos da sorte que não conseguiam escapar ao serviço militar estavam, além disso, proibidos de se casar durante os cinco, seis ou oito anos, tantos quanto durava o serviço militar imposto. A sua situação era tão deplorável que frequentemente a vida os empurrava para a continuação indefinida nas fileiras. Por isso, em todo esse período, o exército francês, como o nosso, mais do que um exército profissional é um exército de soldados velhos.

Lá, como em Portugal, durante todo este período, há uma clara repulsa e medo da requisição para as fileiras, excepto naquelas camadas que pela sua situação endinheirada estava livre do perigo.

Para a França, 1870 é o momento de tirar lições a respeito da conscrição. Lições amargas que a levam a não adiar por mais tempo o serviço militar

obrigatório a que a população francesa resistia. Nesse ano, o imperador Napoleão III, para escamotear problemas sociais internos, desafia a Prússia. Mas esta, que tinha um exército municiado pela torrente contínua do serviço militar obrigatório universal desde 1814, criado por Gerhard von Scharnhorst (o mestre de Clausewitz) e Frederico Guilherme III, derrota um exército de cem mil homens comandados pelo próprio Napoleão III, na batalha de Sedan, em Setembro de 1870. Vitorioso, o rei da Prússia, Guilherme I, humilha a França proclamando-se imperador no palácio de Versalhes, em 18 de Janeiro de 1871. Em 1872, já em plena III República, é decretado o serviço militar obrigatório para todos os homens.

Mas resistências à universalidade do serviço militar subsistem, e com elas, ainda que de forma mais mitigada, o sistema de sorteio e certas isenções. Só com a lei de 1905 o serviço militar obrigatório, com a sua configuração moderna, respeitando o princípio da sua universalidade e com um sistema coerente de serviço militar efectivo, situação de reserva e reserva territorial, é instituído em França.

O processo histórico de implantação do serviço militar obrigatório e a sua ligação à ideia de cidadania, pode, em França, dividir-se em três fases. A primeira vai da elaboração ideológica pelos filósofos, na segunda metade do século XVIII, até à Revolução Francesa. A segunda, denominada de sistema Jourdan e que corresponde ao sistema de sorteio, às isenções e à incorporação dos infelizes que não têm o dinheiro suficiente para se livrarem, vai de 1798 a 1872 durante a III República, após a derrota face à Prússia. E a terceira vai desde essa data até a actualidade. Até ao presidente Chirac.

Em três séculos de história, desde a revolução burguesa de 1663, a Inglaterra adoptou o recurso da conscrição apenas durante trinta anos: durante a 1^a e 2^a Guerra Mundial e, na sequência desta, até 1963. Os EUA adoptaram Forças Armadas profissionais desde a independência, excepto em curtos períodos – Guerra da Secesão, 1^a e 2^a Guerra Mundial e depois, durante a guerra fria, até ao fim da guerra do Vietname.

A Grã Bretanha, por ser uma ilha e os EUA por serem uma quase-ilha, só necessitaram do serviço militar obrigatório em tempo de guerra. E não deixaram por isso, de constituírem nações e os seus habitantes terem consciência cívica e patriótica.

Gerard Bonnardot, num estudo sobre a conscrição e o exército profissional, no Reino Unido⁵ considera que desde 1679, com o acto institucional do *habeas corpus*, ao garantir o primado da liberdade individual em matéria de justiça, se tornou juridicamente inaceitável o constrangimento físico para assegurar a defesa do país, fora de circunstâncias excepcionais, como a de perigo de guerra.

Em Portugal, como aliás na Europa continental, o processo de afirmação do serviço militar obrigatório, como nova técnica de recrutamento e como valor de identificação nacional, à parte os filósofos, seguiu um percurso idêntico ao da França, nos seus aspectos mais gerais.

Numa linha de defesa do serviço militar obrigatório à *outrance*, há quem use o argumento de que a sua extinção questionaria a própria nacionalidade, com base na presunção de que o serviço militar obrigatório existe desde que há Portugal.

Esta opinião não é sustentada pela realidade. Ela tem na base a assimilação da conscrição às formas compulsivas de obrigar à participação na defesa, não os cidadãos, conceito que só surge muitos séculos após a fundação do reino, mas os súbditos da Coroa.

Lancemos então um olhar retrospectivo ao serviço militar, às formas e aos critérios de recrutamento que Portugal adoptou desde a sua origem até a actualidade. Talvez isso ajude a avaliar com mais segurança as consequências da profissionalização nas condições do mundo de hoje.

DAS MILÍCIAS CONCELHIAS DE D. DINIS À RESTAURAÇÃO

O Condado Portucalense e depois Portugal, mais do que outros reinos ou principados da Europa de então, por se encontrar na fronteira de duas civilizações antagónicas, a Cristandade e o Islão, viu-se obrigado a cuidar, com a máxima energia e saber, da sua defesa. É esta situação de fronteira que conduz Portugal a certas formas de organização social e do território nomeadamente no domínio da organização da sua defesa, que parcialmente o distinguem da ordem feudal da época.

5 “De la conscription à l’armée de métier: le cas britannique” Défense Nationale, Maio de 1992.

Com as fronteiras de Portugal praticamente estabelecidas, necessitava o rei D. Dinis de as defender dos inimigos externos e com maior urgência ainda da nobreza que por todo o país tentava alargar os seus poderes senhoriais em prejuízo do poder central do rei.

Com as leis de 1290, ataca D. Dinis os desmandos da nobreza feudal e diminui o seu poder, nomeadamente “proibindo os grandes senhores de possuírem recintos fortificados”. Compensa o rei o enfraquecimento do poder militar da nobreza, um dos pilares da organização militar do reino, com a primeira organização regular das **milícias concelhias**. A reorganização militar do reino, executada por D. Dinis, na qual a institucionalização das milícias concelhias terá um papel chave, que se repercutirá ao longo de todo o século XIV, é inspirada no Livro das Sete Partidas de seu avô, Afonso X de Castela.

As milícias concelhias de Besteiros de Conto (besteirós porque usam a besta, arma portátil de arremesso, e do conto porque cada concelho tem de fornecer um número determinado de homens) resultam do alistamento obrigatório de um número fixo de homens que além dos pequenos lavradores inclui agora, e essa é a novidade, os homens de ofício ou mesteirais.

Com uma força militar planeada, em tempo de paz, em cada concelho, ainda que de concretização problemática, o rei passa a dispor de uma força acrescida face à nobreza todo poderosa.

O rei passa agora a contar com quatro tipos de forças distintas pela natureza do seu recrutamento e capacidade militar:

- **cavalaria dos nobres acontiados**, designação que quer dizer pagos;
- **cavalaria das ordens religiosas**, uma força permanente, profissional e muito poderosa.
- **cavalaria vilã**, pertencente ao terceiro estado, cuja participação é gratuita mas permite adquirir compensatórias regalias;
- **milícia municipal** dos besteiros de conto, composta por pequenos proprietários de terra e por mesteirais submetida ao serviço militar não remunerado e que assume também um papel de reserva de recrutamento.

Para a boa organização das milícias municipais foi criada uma estrutura e linha hierárquica de que faziam parte os **anadéis**, **capitães dos besteiros** a quem cumpria garantir os efectivos estabelecidos para a sua área geográfica, a **anadaria** (distrito militar), o seu armamento e treino.

As Ordens Militares tiveram durante muitos séculos uma importância muito grande na História nacional.

A cavalaria das Ordens Militares era uma força militar que se pode considerar **profissional e permanente**. Isso dava-lhe um grande poder relativamente às outras forças armadas. Elas tiveram um grande papel quer na política de conquista e alargamento das fronteiras de Portugal quer nos empreendimentos militares dos séculos posteriores e por isso a partir de certa altura a coroa passou a controlá-las de perto, fazendo seus Mestres, os familiares do rei, quando não ele próprio.

As ordens militares dos Templários e dos Hospitalários, pouco activas no Condado Portucalense têm, no entanto, um papel importante logo com D. Afonso Henriques: "A conquista de Lisboa e Santarém é que parece ter marcado uma importante viragem na penetração e activação das duas ordens palestinianas entre nós"⁶.

Na década de setenta do século XIV surgem em Portugal duas novas ordens militares de origem peninsular, uma leonesa, a de Santiago da Espada e outra portuguesa a dos freires de Évora que adoptará o nome de Ordem de Avis depois da doação desta região, por D. Afonso II em 1211⁷.

Uma medida de grande alcance do rei D. Dinis é a **"nacionalização"** das ordens militares com sede noutras países e dependentes de Grão-Mestres estrangeiros, como era o caso dos Templários, Hospitalários e Santiago da Espada.

Os templários portugueses passaram mais tarde a integrar a nova Ordem de Cristo. D. Dinis, tal como os reis de Castela e Aragão, salvaram os mestradhos da Ordem do Templo, situados nos seus reinos, do aniquilamento que atingiu a Ordem. O seu poderio, riqueza e abusos, levou Filipe o Belo, rei de França, movido pelo temor e pela inveja e com a tolerância do papa Clemente V, a apoderar-se dos seus valiosos bens e a extinguir a Ordem, em 1307, na sequência dum processo fraudulento que levou à fogueira o seu Mestre⁸.

Ao contrário das forças próprias de cada grande senhor, que vão perdendo força relativa ou vão desaparecendo, com a extinção da sociedade

6 José Matoso, "Ricos-Homens, Infanções e Cavaleiros" 2^a edição, 1985, Guimarães Editores.

7 José Matoso, op.cit., p. 232.

8 Regine Pernoud, "Os Templários", Europa-América, 2^a edição, p. 149.

feudal e a centralização do poder real, as **milícias concelhias ou terços de auxiliares** que surgem com D. Dinis, constituem outro pilar da defesa de Portugal que vai perdurar por sete séculos até ao Constitucionalismo.

AS REFORMAS MILITARES DE D. FERNANDO

No último quartel do século XIV, **o rei D. Fernando**, chefe militar incapaz mas razoável organizador, após as nefastas guerras contra Castela e respectivos reveses, procurou melhorar a organização militar do reino com a introdução de reformas à legislação militar do seu bisavô.

“No intuito de alargar a obrigação do serviço militar, essas Ordens de 1373 tratavam de averiguar ao certo as rendas e moradores de cada povoação para lhes impor equitativamente o número de homens, armas e cavalos que deveriam ter e faziam apurar o número de jornaleiros para em caso de aperto servirem com as armas dos cavaleiros vilões já poussados (reformados). Assim fazia entrar ao serviço da guerra até a mais ínfima das classes populares, à qual, segundo a legislação da época, não tocava o dever de correr as armas.” – diz Carlos Selvagem no seu Portugal Militar⁹ para, em seguida, considerar perfeita esta organização da “nação em armas”!

Talvez mais perfeita na concepção do que na aplicação prática, pois esta esbarrou sempre na dificuldade em motivar os “barrigas ao sol” que sistematicamente fugiam a defender interesses e valores que difficilmente poderiam reconhecer como seus.

A situação dos cavaleiros-vilões era muito diferente, eles foram adquirindo privilégios significativos na guerra como na paz. Formavam na vanguarda da hoste, o que constituía uma importante distinção e podiam adquirir cargos públicos, isenções, governo de terras. Atingida a idade da reforma aos 70 anos, idade, aliás, a que poucos chegariam, recebiam do concelho a carta de cavaleiro poussado que lhe permitia manter privilégios.

⁹ Carlos Selvagem, “Portugal Militar”, Lisboa, Imprensa Nacional, 1931, p. 141.

AS ORDENAÇÕES AFONSINAS

Menos de um século volvido, ao tempo de **D. Afonso V**, num período em que os limites de Portugal se encontram consolidados mas persiste o ambiente convulsionado da guerra, agora principalmente com a potência centrípeta que é Castela, as **ordenações afonsinas**, promulgadas em 1444, mérito da sábia regência de seu tio D. Pedro, sistematizam toda a legislação militar anterior e contemplam a organização de todas as classes e de toda a população para a defesa do reino.

As formas de recrutamento e de prestação do serviço militar tinham evoluído e já ao tempo das reformas militares de D. João I, em 1408, a par da besteria do conto, a milícia municipal, existe a milícia dos acontiados das câmaras, de nível superior àquela. Uma e outra destas milícias continuam a ser uma reserva de forças militares do rei, que lhe acrescenta poder e autonomia face ao poder militar da nobreza.

A milícia dos acontiados das câmaras, é paga e é constituída pelos lavradores que tenham um rendimento superior a um certo valor, enquanto a besteria do conto é constituída pelos homens de ofício ou mesteirais, mas só os casados e não lavradores.

AS ORDENANÇAS SEBÁSTICAS

As Ordenações Afonsinas evoluem e aperfeiçoam-se no reinado do pouco avisado rei D. Sebastião que, com a trágica derrota e morte em Alcácer Quibir, abriu caminho à perda da independência de Portugal. São as Ordenações Sebásticas. Pela lei de 9 de Dezembro de 1569, reorganizava-se a nação para a defesa e, incluindo o que hoje chamaríamos uma lei do serviço militar e lei de mobilização, estabeleciam-se “**as obrigações militares da população do reino, conforme as categorias sociais, a propriedade territorial, os bens móveis, as profissões e as províncias**”¹⁰.

Os grandes fidalgos e outros possuidores de muitas terras e “servos” eram obrigados a ter, operativa, para servir o rei, uma determinada força armada, homens, cavalos, lanças e arcabuzes.

10 Carlos Selvagem op.cit., p. 324.

“Os que percebiam 200000 réis ou mais de rendimento deviam ter cavalos e armas; aqueles cujas rendas não excedessem 100000 réis, deviam pelo menos ter arcabuzes; finalmente os não proprietários, os mecânicos ou trabalhadores rurais eram obrigados a ter lança, meia lança ou dardo”¹¹.

O cumprimento destas obrigações dava direito a privilégios, a fuga a elas implicava penalizações.

A par da organização militar por classes sociais e profissionais, estabelecia-se a organização territorial. “Foi esse o objecto do regulamento de 10 de Dezembro de 1570, também chamado Regimento dos capitães mores e mais oficiais das companhias de gente de cavalo e de pé, e da ordem que devem ter em se exercitarem ou Regimento das companhias de ordenanças. (Ordenanças Sebásticas)”¹².

O reino foi dividido em grandes distritos de recrutamento, as capitaniatas-mor com chefes próprios com grande poder, os **alcaides mores**, auxiliados pelos **sargentos-mores de ordenanças**. Tinham a obrigação de fazer o alistamento de todos os homens dos 20 aos 60 anos com exclusão dos fidalgos, membros da Igreja, proprietários possuidores de cavalo e outras classes e categorias da população.

A RESTAURAÇÃO E O SURGIMENTO DO EXÉRCITO PERMANENTE

Durante os sessenta anos em que Portugal viveu sob a coroa dos Filipes, muita coisa mudara na arte de fazer a guerra e de recrutar os homens necessários para ela.

A guerra da restauração da independência que se prolongaria por três décadas, teve que ser feita com um exército que à partida não existia. E o que se levantou, foi à imagem dos que já há muito combatiam nas guerras que assolavam e arruinavam a Europa – **um exército profissional e permanente**.

Esta é a grande novidade: os soldados do exército de linha eram agora, tal como os quadros, pagos pelo erário régio, o mesmo sucedendo aos

11 Ibidem.

12 Ibidem.

soldados dos Terços de Auxiliares ou Milícia quando chamados ao activo. Este Exército de Linha inaugurava uma nova era na história militar de Portugal, a era dos exércitos profissionais e permanentes, que iria perdurar por três séculos e meio até ao SMO, já no século XX.

“A partir da Restauração, Portugal passa a ter exércitos profissionais à moda da Europa, de dezenas de milhares de homens, mas mal pagos, deficientemente instruídos e pior equipados e aquartelados... A incorporação quase forçada de vadíos e outros marginais introduzia nas fileiras elementos fermento de vícios”¹³.

Portugal para restaurar a sua independência tinha de se preparar rapidamente para fazer frente aos exércitos de Espanha, então ocupados com a Catalunha em rebelião, e à inevitável guerra que se adivinhava e durou, ainda que com intervalos, 28 anos.

A situação era calamitosa. Poucas eram as armas, os cavalos, as fortalezas de fronteira operacionais. A Marinha estava reduzida a uma vintena de obsoletos navios. Mas pior que tudo isto era a escassez de quadros militares preparados e o desmantelamento do sistema de recrutamento, a organização das Ordenanças.

D. João IV começou por criar o Conselho de Guerra, um antepassado dos futuros Ministérios da Guerra, e a reconstituição das Ordenanças Sebásticas, de 1570.

Os oficiais recrutados entre a nobreza eram nomeados pelo rei e para garantir o recrutamento e a instrução foram nomeados os governadores militares pelas regiões de então e alistados todos os homens dos **16 aos 60 anos**.

As Ordenanças forneceram os soldados, escolhidos por sorteio, entre os filhos segundos de todo o terceiro estado, com exceção dos lavradores e das viúvas.

Além do “exército de linha” que constituía o exército combatente, destinado à manobra, foi criado um segundo escalão de forças territoriais – os terços de auxiliares constituídos pelos homens casados, os filhos de lavradores e de viúvas organizados em 30 “terços de auxiliares” de 600 homens. Os terços de auxiliares constituíam uma reserva preparada para reforço do exército de linha em combate ou nas guarnições de fortalezas. Eram forças municipais, organizadas em cada concelho de acordo com a

13 Gen. Ramires de Oliveira, “História do Exército Português”, I Volume, EME 1993, p. 112.

tradição, onde os critérios de recrutamento de graduados e o treino deixavam muito a desejar.

A organização militar de toda a população comportava ainda um terceiro escalão, constituído pelas Companhias de Ordenanças e que tinha a natureza de um depósito de recrutamento dos soldados dos dois primeiros escalões.

Apesar do papel importante dos terços de auxiliares, era manifestamente inferior a qualificação dos seus quadros, escolhidos por critérios não militares, “devendo os seus postos ao empenho e protecção”, era menor a sua disciplina e espírito de corpo e fraca a sua capacidade operacional. Isso fica bem patente na batalha das Linhas de Elvas, travada a 13 de Janeiro de 1659. Depois de uma difícil e grande vitória das armas portuguesas comandadas pelo conde de Cantanhede, futuro marquês de Marialva, causando grandes perdas ao exército castelhano, os seus resultados práticos ficaram muito diminuídos porque não foi possível perseguir as forças espanholas e obter a exploração do sucesso. Tal situação resultou de a massa das nossas forças nesta batalha, ser constituída por milicianos que, mal obtida a vitória, se desmobilizou e cavalheirescamente “regressou a casa” fugindo aos rigores do inverno com o pensamento nos afazeres agrícolas inadiáveis.

Situação similar ocorreu mais tarde na sequência da vitória das armas portuguesas em Ameixial, em 8 de Junho de 1663. Reconquistadas várias praças alentejanas pretendia o conde de Castelo Melhor, passar à contra-ofensiva e recuperar Vila Viçosa, Crato, Olivença e outras praças mas os camponeses fardados, em especial os terços de auxiliares – a milícia –, não resistiram às habituais tréguas de verão, a fugir do calor abrasador e a regressar rapidamente às suas terras para as colheitas.

Além destas forças militares regulares D. João IV tinha ao seu serviço forças especiais: a Guarda Real de Archeiros, formada por cem portugueses com comandante português e cem alemães com comandante alemão, a Guarda Real de Ginetes, o Corpo Académico de Coimbra (um terço) comandado pelo reitor da universidade e vários terços de mercenários holandeses, franceses, ingleses e de outros países entre os quais elevado número de oficiais, contratados a príncipes e outros comerciantes de mão de obra especializada numa actividade em constante expansão – a guerra.

Foi com um exército permanente, tropas profissionais, mercenários, o que havia e se recomendava na época, que Portugal defendeu e consolidou a sua independência.

O EXÉRCITO COMANDADO POR “MERCENÁRIOS”

Com a paz a Leste, a Espanha vira-se para Portugal e o perigo parecia fatal. Já sob a regência de D. Luísa de Gusmão, a rainha viúva de D. João IV, espanhola de nascimento mas boa portuguesa, contrata-se em França, um discípulo de Turenne, o génio militar da época, o conde alemão **Schomberg**, que virá para Portugal com muitos outros oficiais e militares desempregados, com o fim das hostilidades entre a França e o império espanhol, firmado pelo Tratado dos Pirinéus.

Com o posto de Mestre de Campo General, assumiu as funções de chefe de estado maior general e de comandante das forças estrangeiras (franceses, ingleses e alemães) e foi ele o reorganizador do Exército português naquela fase final da guerra da restauração.

Como vê Oliveira Martins a situação?

“As duas campanhas de 1641 e 42 não passaram de escaramuças e reconhecimentos. De parte a parte faltavam os meios de combate, não havia exércitos. Os espanhóis esperavam os regimentos que andavam na Flandres e na Catalunha; e o exército português compunha-se de um agregado de mercenários bisonhos sem disciplina, nem comando. Além de que a guerra era no século XVII, coisa diferente do que fora no XIV, via-se que o povo não acudia, como no tempo do Mestre de Avis.

Só a desorganização completa a que a Espanha chegara livrou D. João IV do cativeiro ou da morte, fazendo crer que em Portugal havia, com efeito energia e vontade de independência. O Bragança insistia por que se licenciassem os batalhões mercenários holandeses, por serem hereges, e isto quando a deserção ardia por toda a parte: passavam de 3000 os desertores no princípio de 1643.

Nos anos de 45 e 46 nada se fez. A deserção fervia, os holandeses mercenários passavam-se para o inimigo e os naturais fugiam para as suas

aldeias. O recrutamento em rusgas, assolara todo o reino, e as resistências surgiam por vários pontos. Nas cortes de 1646 ouviu-se um lamento universal: era o povo a dizer os roubos dos capitães-mores, as rapinas da soldadesca, a crueldade dos aboletamentos. Os pais, as mães dos desertores iam presos por culpa dos filhos...”¹⁴.

Com D. João V e por alvará de 1707 procede-se a nova reorganização do Exército e estabelecem-se as Novas Ordenanças.

Com esta reforma “proibiu-se a venda de postos militares, bem como a sua troca entre oficiais de linha e oficiais das ordenanças ou dos terços de auxiliares ficando só autorizado entre oficiais de linha da mesma arma e graduação”¹⁵.

Foi exigido saber ler e escrever aos tenentes, alferes e sargentos. “Aboliu-se o antigo uso do alistamento e organização de tropas, a soldo de particulares”¹⁶.

À reorganização sobreveio a paz e à paz a redução de despesas e o deixa andar. Quando em 1735 um rebate, felizmente falso, nos fez correr ao exército, o seu “estado era deplorável”, “deviam-se seis meses de soldo aos oficiais, a instrução era nula, faltavam armamentos... tudo se achava desorganizado”¹⁷.

A nossa excelente organização dos recursos humanos para a defesa militar do país – as Ordenanças – ficava na prática, frequentemente, muito aquém da teoria. É assim que, reinava já D. José e governava o Marquês de Pombal, nos bate à porta a guerra dos Sete Anos.

Pombal, recorreu à Prússia de Frederico II, “O Grande”, para comprar generais, doutrina, um exército em suma, que era onde havia dos melhores.

Foi assim que, ao nosso já periférico país chegou o prussiano conde Guilherme de Schaumburg-Lippe. Trouxe com ele um príncipe e dois batalhões suíços. Nomeado Marechal General do Exército português, reorganizou as nossas forças militares, estabeleceu planos, introduziu novos métodos de instrução, sistemas defensivos de fronteira, técnicas, tácticas e estratégias, e levantou um exército de linha (profissional) com

14 Oliveira Martins, “História de Portugal”, pp. 416/7

15 Carlos Selvagem, Op cit., p. 466

16 Ibidem.

17 Ibidem.

8 mil portugueses e 8 mil ingleses que a Inglaterra nos enviou para defender os seus interesses aqui e nos ajudar.

Manteve-se o sistema dos terços de auxiliares, capitarias-mores e companhias de ordenanças. Passou a vigorar a genuína disciplina prussiana. Os nossos militares (não sei se os ingleses também...) foram “disciplinados” com varadas, açoites, prisão a pão e água e o fuzilamento.

Com a queda do Marquês de Pombal “o exército português foi decaindo sempre até à ruína total”¹⁸. Até que tivemos a visita de Napoleão! Que se fez representar, como se sabe, em 1807, pelo exército de Junot.

Para receber Junot tínhamos cerca de 12 mil soldados no exército de linha, que incluía a infantaria, cavalaria e artilharia e uma força mais ou menos virtual de quase 53 mil milicianos, a que se juntaram dias antes da chegada dos franceses a Lisboa, 14 mil recrutas alistados à pressa em Lisboa. A mais importante decisão “militar” foi a da partida do príncipe João e da corte para o Brasil a 28 de Novembro de 1807, uma medida defensiva de carácter estratégico inventada pelo marquês de Pombal.

Com a Europa apavorada com Napoleão, o príncipe regente D. João não teve outro remédio, senão adjudicar o governo de Portugal ao rei de Inglaterra, que para o efeito enviou para Portugal, transformado em campo de batalha e de pilhagem, com largos poderes e sucessivos exércitos, Sir Arthur Wellesley, futuro duque de Wellington, comandante geral das forças inglesas e portuguesas. A comandar o exército português ficou o inglês Beresford, promovido a marechal general e comandante em chefe.

Expulsos os inimigos Franceses e derrotado Napoleão, tivemos então que sofrer os “amigos” Ingleses, com Beresford senhor absoluto do exército português apoiado em oficiais ingleses nos seus lugares chave e por isso mesmo com poderes acrescidos no Conselho da Regência. Em resumo, continuávamos sob a protecção inglesa, a ditadura de Beresford e o país transformado em acampamento militar.

18 Ibidem.

AS LEVAS DE RECRUTAS ALGEMADOS

Com a criação do exército permanente a partir da Restauração, este passa a ser uma instituição com carácter nacional, única e mais ou menos uniforme. A sua existência física em permanência dá-lhe além da prontidão e operacionalidade uma visibilidade acrescida. A par do bom, também se torna mais visível nos recrutamentos, a corrupção e o odioso e nos intervalos da paz, a suicida negligéncia com a defesa, o abandono da disciplina, dos militares e da sua dignidade.

De acordo com as necessidades do exército, ia-se às ordenanças e através de levas recrutavam-se os soldados para as tropas de linha.

“As levas eram um acontecimento a que só escapavam os privilegiados, os cheios de sorte, mas com a qual alguns lucravam.

“Na obra citada “O capitão de Infantaria Português”, de André Ribeiro Coutinho, 1751 são indicados mais de vinte privilégios que concediam isenção.... Ficavam livres das levas os que tinham meios para comprar bulas ou nomeações de “pedidor de esmolas” a irmandades e confrarias – os filhos dos moradores ou usufruidores de reguemos, ducados, terras de conventos, estudantes de Coimbra, os que se encontravam no âmbito dos privilégios concedidos a congregações e conventos, os filhos e criados de moedeiros – os filhos, criados, caseiros e “apaniguados” dos desembargadores... os filhos únicos de lavradores, ...

“Se se juntar a tudo isto os membros do clero regular e secular, mais os seus criados para não falar, claro está na nobreza – fácil é verificar que só restava como grande massa mobilizável os camponeses pobres e os jornaleiros...”¹⁹.

Mais adiante Pereira Marques afirma que “a leva caía na sede comarcã como um verdadeiro cataclismo” e baseando-se nos relatos do “Capitão de Infantaria Português”, de André Ribeiro Coutinho cita exemplos de estratégias dos infelizes que pela sua condição não estavam livres de escapar ao recrutamento e não tinham dinheiro suficiente para subornar os capitães-mores e seus agentes: pais que apresentavam filhos trocados, mancebos que voluntariamente se amputavam e simulavam doenças, outros que juravam estarem “casados de futuro”²⁰.

19 Fernando Pereira Marques, “Exército e Sociedade em Portugal”, A Regra do Jogo, 1981, pp. 40 e 41.

20 Ibidem.

Nas impressões recolhidas sobre o exército português em “Voyage au Portugal” o cientista alemão Link ao entrar em Portugal por Elvas registra que “As tropas portuguesas são bastante boas – conheço vários regimentos bem treinados e manobrando superiormente. Poder-se-iam comparar com os corpos dos exércitos mais disciplinados”. Relativamente ao recrutamento diz que “Em 1798, uma grande quantidade de jovens foram alistados à força... tomavam-se os homens onde os havia,... donde resultava que se encontravam frequentemente longas filas de jovens, com as mãos algemadas como criminosos”²¹.

Ainda de acordo com Fernando Pereira Marques na obra citada, a páginas 95, Gomes Freire de Andrade em “Ensaio sobre o método de organizar em Portugal o Exército” (1806), diz que “é necessário eliminar o carácter violento, penoso, odioso, da obrigação militar, que transforma cidadãos livres em escravos que só recuperam a sua liberdade muitos anos depois. O seu juramento diante das bandeiras perde, deste modo, todo o valor, porque é como se fosse o “que prestaria um homem carregado de ferros de que jamais procuraria livrar-se destes”.

Era este o Exército permanente, com o seu característico sistema de recrutamento, com as isenções e os privilégios próprios da sociedade de que era espelho com as formas compulsivas de obrigar ao serviço militar, que com poucas diferenças, com heroísmos, grandezas e misérias serviu Portugal de meados do século XVII ao fim do século XIX. Mas sem nada que se pudesse assimilar com o SMO, universal, dever e direito de cidadania.

O SERVIÇO MILITAR E O CONSTITUCIONALISMO

O triunfo das ideias liberais com a rebelião militar de 1820, devolveu Beresford às Ilhas Britânicas e, com avanços e recaídas, remeteu a monarquia absoluta a regime do passado. Com a revolta militar de 1820 e as Cortes Gerais Constituintes, em 23 de Setembro de 1821 nasceu o Constitutionalismo Português, trinta e dois anos após a grande Revolução Francesa.

21 Ibidem, pp. 84 e 85.

O sistema de ordenanças começou por ser extinto logo em Agosto de 1821. A nova reserva territorial passou então a ser constituída pelos batalhões da Guarda Nacional. No entanto, o início da guerra civil entre os liberais constitucionalistas e os absolutistas favoráveis a D. Miguel não permitiu consolidar o fim das ordenanças. Quando este se apossou do trono, em 1828, restabeleceu as ordenanças, extinguindo os batalhões da Guarda Nacional e no seu lugar criou os batalhões de voluntários realistas. Ao exército passou então a dar o nome de Exército Apostólico.

As ordenanças só vêm a ser definitivamente extintas em Abril de 1832 e as milícias três meses depois. Em substituição destas, como segunda linha, são criados os **batalhões de voluntários e da Guarda Nacional**.

O sistema das ordenanças com o fim do antigo regime estava condenado, mas à rapidez com que a revolução liberal procurou pôr-lhe fim, não foi estranha a falta de confiança nele, uma estrutura militar regionalizada submetida à influência das elites locais conservadoras muito ligadas à Igreja e que, se tinha mostrado a sua capacidade para organizar a guerrilha contra os invasores napoleónicos, também a mostrara na resistência miguelista contra os liberais.

A este respeito o General Ramires de Oliveira considera que “O século XIX corresponde a uma fase de transição entre os exércitos nacionais, semipermanentes procurando uma fórmula de adaptação a uma sociedade em rápida expansão e evolução. Asseguravam não mais a política pessoal conduzida pelo soberano mas a política gestora dos nacionais, ...”²².

Em seguida, o General Ramires de Oliveira verbera a extinção das ordenanças dizendo que se “destruiu afinal a organização mais adaptada à maneira de ser do Povo Português, com um tipo de prestação de serviço militar mais de carácter regional, temporário e excepcional, substituído por um serviço de âmbito nacional prolongado e regular.”

A visão clara do movimento imparável da História das primeiras considerações de Ramires de Oliveira contrasta com a segunda que leva a confundir o sistema das ordenanças com algo adaptado à maneira de ser do Povo Português quando de facto as ordenanças constituem um sistema, excelente sem dúvida, mas adaptado, (ao longo dos séculos), isso sim, às condições históricas do país.

22 Op. Cit., p. 201.

Imposto pela necessidade da guerra contra as invasões francesas e a imposição tirânica de Beresford, o SMO vai abrindo caminho na organização militar da nação **em tempo de paz**. Com a vitória das ideias liberais tributárias da Revolução Francesa, com o Constitucionalismo, o conceito de SMO universal e dever de cidadania vai ganhando terreno na sociedade portuguesa.

Em 1869 é estabelecido o serviço militar obrigatório, não pago, por cinco anos, findos os quais os militares passam a uma segunda linha ou primeira reserva e depois para a reserva territorial até completarem cinquenta anos.

Os mancebos em idade militar e apurados depois de inspecção médica eram convocados por **sorteio** até o seu número satisfazer as necessidades do exército.

“Mas como, para fundo de armamento, eram permitidas as remissões a dinheiro, a melhor parte da população isentava-se e só eram compelidos a servir nas fileiras como sorteados ou substitutos, os indigentes na sua quase totalidade analfabetos, o que rebaixava o nível social do exército e consequentemente o seu valor táctico”²³.

Nos últimos anos da monarquia no início deste século, vigorava o sistema de recrutamento de praças que vinha desde Beresford, o sistema de sorteio e que é uma aproximação ao serviço militar obrigatório e universal. No entanto, com as substituições, as remissões e outros desvios à universalidade do serviço militar, as arbitrariedades eram tantas que se criou um verdadeiro fosso entre a nação e as Forças Armadas.

É isso mesmo que diz o tenente de infantaria Cunha d'Eça e Almeida em “Remissões”, na Revista Militar n.º 3 de 1908.

“Porque o serviço militar não é de facto pessoal e obrigatório, o Estado concede remissões, ou, digamos as coisas pelos seus nomes, transacciona com o imposto de sangue, expressão sonora que no nosso país só tem significado quando o colectado não dispõe de 150 mil réis.”

E põe em evidência o desprestígio a que se chegou com “o serviço militar como uma mercadoria negociável”²⁴.

23 Carlos Selvagem, op. cit., p. 580.

24 Gen. Belchior Vieira, “Visão Prospectiva do Serviço Militar em Portugal”, IAEM, 1996.

O SERVIÇO MILITAR NAS CONSTITUIÇÕES DO SÉCULO XIX

É interessante observar como as ideias liberais se repercutiram no ordenamento Constitucional português do século XIX relativamente ao serviço militar.

“As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, reunidas em Lisboa no ano de 1821 em nome da Santíssima e Indivisível Trindade...” aprovaram em 23 de Setembro de 1822 a primeira Constituição portuguesa assinada por D. João VI na qual o seu artigo 19º diz, com o seu colorido romântico, o seguinte:

“Todo o português deve ser justo. Os seus principais deveres são venerar a Religião –, amar a pátria – defendê-la pelas armas, quando for chamado pela lei; obedecer à Constituição e às leis; respeitar as Autoridades públicas – e contribuir para as despesas do Estado”²⁵.

Na Carta Constitucional de 1826 o artigo 113º diz mais prosaicamente que “Todos os portugueses são obrigados a pegar em armas para sustentar a independência e integridade do Reino e defendê-lo de seus inimigos externos e internos”²⁶.

A Constituição Portuguesa de 1838, reinava D. Maria II, dedica o capítulo sexto do título VI à Força Armada e sobre a matéria que nos interessa diz no seu artigo 119º que “Todos os Portugueses são obrigados a pegar em armas para defender a Constituição do Estado, e a independência e integridade do Reino”²⁷.

A REPÚBLICA INSTITUI O SMO

O serviço militar obrigatório universal é institucionalizado em Portugal com a República, em 1911, na sequência da reorganização do Exército nesse ano.

No entanto, em Portugal, como noutras países europeus, a universalidade do serviço militar obrigatório raramente foi concretizada. Ou se voltava a estratégias que deixavam de fora os afortunados, ou se adoptavam

25 Constituições Portuguesas, Assembleia da República, 1992.

26 Ibidem.

27 Ibidem.

critérios que ajustavam a incorporação nas fileiras às necessidades das Forças Armadas.

Em Portugal o alargamento efectivo a todos os jovens do sexo masculino só aconteceu durante a 1^a e 2^a guerras mundiais e durante o período das guerras coloniais.

Da década de 80 para cá, de um contingente recenseado de cerca de 100 mil mancebos, o número dos que realmente cumpriram o serviço militar foi baixando até aos 50% e nos últimos anos a percentagens muito menores. Acrescem ainda distorções graves, como a de que só cerca de 15% dos jovens que têm instrução igual ou superior ao 12º ano de escolaridade, são incorporados.

O SMO universal, com os contornos actuais, ganha dignidade constitucional em 1911, com a primeira Constituição do recém implantado regime republicano. O seu artigo 68º determina que “**Todos os portugueses, cada qual segundo as suas aptidões, são obrigados pessoalmente ao serviço militar**, para sustentar a independência e a integridade da Pátria e da Constituição e para defendê-las dos seus inimigos internos e externos”²⁸. De sublinhar que pela primeira vez se explicita o **dover de serviço militar como um serviço pessoal** e se faz referência a inimigos internos a par dos inimigos externos, visando naturalmente o perigo monárquico.

Na Constituição de 1933 com o art. 54º reafirma-se que “**O serviço militar é geral e obrigatório**. A lei determina a forma de ser prestado” e no art. 56º diz-se que “O Estado promove, protege e auxilia **instituições civis** que tenham por fim adestrar e disciplinar a mocidade em ordem a prepará-la para o cumprimento dos seus deveres militares e patrióticos”²⁹. Tratava-se da Mocidade Portuguesa.

Por sua vez a Constituição de 1976, até à revisão de 1996, no artigo 276º dizia no ponto 1 que “A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses.” E no ponto 2 que “**O serviço militar é obrigatório nos termos e pelo período que a lei prescrever.**”

A revisão de 1996 não tocou no preceito deste ponto 1 e substituiu o ponto 2, que passou a ter a redacção seguinte: “**O serviço militar é regulado por lei, que fixa as formas, a natureza voluntária ou obrigatória, a duração e o conteúdo da respectiva prestação.**”

28 Ibidem.

29 Ibidem.

CONCLUSÕES

Relativamente ao tipo de serviço militar e ao tipo de forças militares podemos determinar três períodos distintos na História de Portugal. Da fundação do reino até à restauração em 1640, durante cinco séculos, em que a força armada é muito diversificada quanto à origem e à natureza (guarda do rei, cavalaria dos grandes senhores, ordens militares, cavalaria vilã, milícias concelhias) e predominantemente não permanente. Um segundo período, que vai de 1640 a 1911 com a República, em que o exército é permanente, o recrutamento é coercivo, abrange com frequência as camadas marginais da população e utiliza com peso significativo os mercenários estrangeiros por vezes até ao mais alto nível do comando. Um terceiro período que vem desde 1911 e é caracterizado por Forças Armadas permanentes assentes no serviço militar obrigatório, universal, em tempo de paz e num quadro permanente que constitui a garantia da qualidade e dos saberes acrescidos.

O SMO não só não existe desde as origens da nacionalidade, como tem uma existência recente.

No entanto, o SMO apesar dos desvios ao seu carácter universal, teve um papel importante em Portugal para a criação de **uma consciência cívica, para enraizar a consciência do dever de defesa da pátria, para a consolidação do sentimento nacional**.

Com o SMO, ir à tropa, foi até os anos 70 a oportunidade de o camponês do interior conhecer a cidade, tomar contacto com tecnologias mais avançadas do que a enxada ou a charrua ou vencer o analfabetismo nas escolas regimentais. Foi a oportunidade de o transmontano conhecer o algarvio ou o alentejano, o beirão conhecer o minhoto ou o ribatejano e reconhecerem nas suas diferenças o carácter comum da sua condição de cidadãos, empenhados na defesa da mesma pátria portuguesa.

Não devemos, no entanto, idealizar excessivamente a realidade e atribuir ao serviço militar obrigatório o papel que não teve nem podia ter, o papel de factor principal na formação cívica ou na formação da consciência nacional dos portugueses. Se fôssemos por aí, que seria da consciência cívica e apego patriótico das mulheres ou de quase metade dos homens que não prestaram serviço militar? Ou no plano internacional que pensar

do civismo, da consciência nacional ou amor à pátria dos ingleses ou dos norte-americanos que não conheceram, a não ser excepcionalmente, a conscrição?

Desde que é entidade política independente, o que é permanente em Portugal, como em todas as entidades colectivas que preservam a sua identidade e sobrevivência, é a defesa do território, do poder organizado, do reino ou da República, dos seus “interesses” que frequentemente são identificados fora do seu território ou, numa versão moderna e sucinta, a **defesa da Pátria**.

Os perigos para a Instituição militar, e em consequência para a defesa do país, provenientes da extinção do SMO foram também, com razão ou sem ela, dramatizados. Há quem receie que a profissionalização coloque as FFAA nos carris da mercenarização ou, por falta de meios financeiros e baixas remunerações, as transforme numa força armada de marginais e desqualificados, ou não se consiga atrair o número suficiente de voluntários e por essa via se caminhe para a própria destruição das FFAA. Não é crível que se possa cair nesta situação extrema, mas a profissionalização das FFAA exige que previamente se conheçam os custos e se assegurem os meios financeiros que garantam a indeclinável dignidade da condição militar. E que garantam a presença nas FFAA de portugueses de todas as condições e origens sociais, com os saberes necessários, de modo a que elas não deixem de ser um Instituição prestigiada na qual os portugueses se revejam com orgulho.

Podemos concluir que o serviço militar é um meio e não um fim em si. O fim que se pretende alcançar com ele é a Defesa adequada. Esta, por sua vez, em função do momento histórico, exige um serviço militar consonante. A mudança de natureza do serviço militar que hoje se perspectiva é adequada às novas missões das Forças Armadas, ao contexto político e estratégico, ao sistema de alianças e às novas concepções do emprego de forças, conjuntas e combinadas. E apesar do inegável e importante papel que o serviço militar obrigatório teve, particularmente até aos anos setenta deste século, como factor de coesão nacional e formação cívica, ele tem vindo a perder importância e pode ser relativizado no mundo da comunicação que é já o Portugal de hoje, no fim do século XX.

Da Hostilidade à Construção da Paz Para uma Revisão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos*

António Horta Fernandes

Licenciado em História, Mestre em Estratégia

António Paulo Duarte

Licenciado em História, Mestre em Estratégia,

Colaborador da revista Nação e Defesa e da Revista Militar

* Uma palavra ao coronel António Rosas Leitão, com quem debatemos longamente estas temáticas, tendo as suas reflexões também contribuído para a gênese deste trabalho. Obviamente que as insuficiências ou demasiais do mesmo não lhe são imputáveis.

A actual cena internacional e o seu ambiente estratégico há muito vêm reclamando uma reavaliação conceptual relativamente a um conjunto de termos, que mais que pretender explicar essa realidade estratégica, de alguma forma a pretendem reconfigurar. Referimo-nos aos pares conceptuais: ameaça/risco; segurança/defesa; interesse/objectivo. Outros certamente se poderiam fazer valer para uma reavaliação, contudo estes parecem-nos bastante sintomáticos da realidade estratégica que se configura à nossa volta, nomeadamente na deslocação das fronteiras do que até agora foram patamares tidos por seguros na relação entre a política e a estratégia, entre externalidade e internalidade, do que era verdadeiramente uma ameaça, de quais eram os objectivos (estratégicos) servindo a fins (políticos). Hoje, num ambiente muito mais complexo e insidioso, todas essas fronteiras se tornaram imprecisas, e pode mesmo dizer-se que a estratégia emergente de uma dada socialidade, assume ela mesmo fins incompletos e não é pura instrumentalidade da política¹. No sentido de prosseguir a construção da paz, ou não fosse a estratégia uma ética do conflito, urge reavaliar criticamente uma conceptualização que por defeito pode já não estar à altura de lidar com fenómenos de conflitualidade hostil (e é isso que define a estratégia – definição pela qual deverá ser lido argumento deste texto) que põem em causa a convivialidade humana tal como a conhecemos.

1. ATAVIOS METODOLÓGICOS E CONCEPTUAIS: UMA POSIÇÃO PRAGMATISTA

Impõe-se antes de mais uma primeira precisão metodológica-conceptual. No parágrafo acima parece termos oscilado entre uma posição de realismo epistemológico e uma outra posição que poderíamos designar de idealista, pondo as coisas num modo assaz geral, à falta de melhor. Ora partimos da realidade estratégica, a que a conceptualização num segundo momento teria de dar resposta, ora referimos que a conceptualização pretende reconfigurar a realidade, produzindo-a de algum modo; além de que, se atribuímos tanta importância à conceptualização, é porque algum efeito catalisador sobre a realidade deverá ter para ser capaz de a ajudar

1 Sobre a estratégica como disciplina de fins incompletos, cf. António Horta Fernandes, *O Homo Strategicus ou a ilusão de uma razão estratégica?*, Lisboa, 1998, pp. 315 e ss.

a definir internamente e não apenas enfrentá-la. O problema não está em tão óbvia contradição (que não nos isenta, claro está, de outras contradições possíveis no texto) mas em não assumir de todo uma posição representacionista². Quando oscilamos é porque partimos do pressuposto que a realidade é sempre já interpretada, que depende sempre de determinadas configurações intramundanas a que facticamente fomos arrojados. Sendo assim, a realidade é sempre a realidade de um mundo justificacionalmente determinado (ainda que causalmente condicionado). A realidade pura e dura não tem de ser a peça nobre da ontologia, nem a ontologia, num senso classicamente duro, é uma peça nobre do nosso discurso. Como a ontologia não é para nós o que para outros representa, não partimos de um espaço interno de representação para configurar o exterior, ou vice-versa. Não partimos nem do Real, nem dos conceitos, ontologicamente substancializados; tão pouco partimos de qualquer via média. Basta-nos a realidade familiar tal como se nos apresenta, para lá de qualquer correspondência confrontacional com uma suposta realidade exterior gnoseologicamente incontornável. Se tal posição está muito marcada por Davidson, ou sobretudo Rorty (assim como os implícitos hermenêuticos de todo o discurso, mesmo que influenciados por outros pensadores, mas lidos à luz do pragmatismo) tanto pior, o problema como alguém disse (alguém que tem servido para muitos propósitos, o que não deixa de ser sintomático da pluralidade possível das leituras sem um comensurador último) não está tanto na circularidade do argumento como em entrar bem nele. A pretensão é obviamente a de que não fomos eliminados à partida.

Posto isto, e dada como assegurada uma posição não representacionista, e como tal uma posição de fundo sem compromissos ontológicos no sentido quase hierático que geralmente lhe são atribuídos, resta-nos ainda uma outra precisão metodológica-conceptual: é que mesmo assumindo essa realidade familiar em que o que contam são os sistemas justificacionais de crenças, as proposições (interpretações) sobre... outras proposições (interpretações) e não o regime de asserções que espelham algo transcendente a essas asserções (a metáfora visual ou a metafísica da presença); mesmo do ponto de vista dessa realidade “comezinha”, ainda aí e a um nível instrumental podemos oscilar entre a primazia da realidade e a dos

2 Entendemos aqui por representacionismo a tese onto-epistemológica segundo a qual o que as nossas proposições ultimamente descrevem (representam) uma realidade exterior *qua* exterior.

conceitos. Para tal, trazemos à colação a semântica histórica de Koselleck, e a sua história dos conceitos centrais que aglutinaram as experiências temporais dos homens, conceitos esses que mantêm uma relação dupla de indicadores e factores da história social, já que do mesmo modo que trazem à linguagem as modificações profundas da história social, ao aceder ao plano linguístico contribuem a produzir, difundir e reforçar as transformações sociais que denominam³.

Confrontados com a questão do par de conceitos com que começar a reavaliação crítica *strictu sensu*, entendemos que seria de elementar justiça àquilo que se tem como análise de situação estratégica, à dimensão praxista eminente da estratégia e se quisermos gongoricamente afirmar, ao estado do mundo, começar por um par “realista” (ameaça/risco) e deixar para o fim o par interesses/objectivos. A razão para este caminho, que é apenas um dos possíveis, é a de que os efeitos da *des-localização* e *re-localização* de todas as fronteiras da realidade estratégica tidas no passado como estáveis urgem uma revisão conceptual sobre os efeitos dessa nova realidade, que obrigará a redefinir e precisar o que são objectivos e interesses, qual a hierarquia adequada entre os mesmos, para revisitá-la realidade estratégica de forma a que se circunscrevam os fenómenos de conflitualidade hostil e dessa maneira possam ter tratamento e resolução pacífica. Na verdade, hoje todo o problema está em alargar os conceitos, enché-los, para lidar com uma conflitualidade hostil cada vez mais insidiosa, complexa e extravasando os velhos diques que a continham. Há que construir outros diques e não deixar jorrar a água apagando todas as extremas dos campos que inunda. Não há que deixar fluir a indeterminação conceptual só porque a realidade estratégica flui, ou cristalizá-la em velhas definições que como se apresentam são betão fissurado por um caudal amazónico. Em qualquer dos casos não fazemos justiça nem à realidade nem aos conceitos, não só porque aquela não se apresenta despejada de qualquer nexo de sentido e irrecuperável, como querem os catastrofistas, nem ficou legível exactamente tal como estava, coisa que ligeiros ajustes supostamente permitiriam acompanhar, mas também porque conceptualizar é já legislar sobre o mundo e se não o

3 Cf. Reinhart Koselleck, *Futuro Passado*, Barcelona, 1993, pp. 105-127. A posição de Koselleck serviria igualmente para robustecer a nossa própria ao nível epistemológico e ôntico anteriormente defendida. Todavia, não é para esse propósito mais amplo que nos socorremos de Koselleck, propósito que em todas as suas consequências o pensador alemão não aceitaria.

fazemos, encantados por uma sobrefluidez, somos eticamente responsáveis por caminhos que podíamos muito bem ter trilhado; assim como se legislamos por defeito não há dúvida que criamos em parte um mundo à nossa medida, correndo, no entanto, o risco de sermos afectados por efeitos indesejáveis. A realidade pode ser a realidade comezinha, sempre interpretada, mesmo aquela que mais se presta a um maior isomorfismo com frases observacionais simples. Mas precisamente por não sermos representacionistas convém estar avisados que mesmo essa realidade não é puro produto de um intelecto legislador; convém estar avisados de que por não haver dique não quer dizer que não haja água⁴.

Isto para dizer que, se começamos com um par conceptual mais próximo à realidade e acabamos com um outro mais “subjectivo”, todo um percurso discursivo ao mesmo tempo que alerta para a realidade a reconfigura e reforma. Está bom de ver que no final, a forma como conceptualizamos objectivos e interesses legisla sobre a forma como observamos a realidade e dialecticamente acaba por legislar sobre esses pares de conceitos que de início eram mais devedores dessa realidade.

Mais ainda, todo o argumento tem subjacente uma determinada ideia da estratégia e da socialidade estratégica, logo de um determinado dique que configura a realidade estratégia como um determinado espelho de água.

2. QUE FUNDO ESTRATÉGICO PARA UMA REAVALIAÇÃO CONCEPTUAL?

Os pares de conceitos que iremos analisar, reavaliar, e se não é excessiva a pretensão, aqui ou ali refundar, tendo em conta o fundo epistemológico

4 É a falácia do comboio. É de elementar bom senso que se não sairmos da frente do comboio ele pode aniquilar-nos. Que sentido dar a essa aniquilação não depende do efeito causal do embate do comboio em nós. Nem mesmo a explicação em termos de forças físicas depende de um registo causal mas sim justificacional. Porém, para os propósitos de quem pretenda sobreviver e para quem a vida qualitativamente boa tem a sua parte neste mundo tal como a explica a nossa física quantitativa, não há porque se expor à falácia idealista. Sobre este ponto, cf.Richard Rorty, “O progresso do pragmatista” in S.Collini, dir., *Interpretação e Sobreinterpretação*, Lisboa, 1993, p. 90, onde o pensador americano afirma que o que fazemos é reagir a estímulos causais por meio de emissão de proposições, e que delas inferimos outras proposições que só podemos verificar na coerência interna da enciclopédia de proposições. Não podemos sair justificacionalmente de nós próprios, o que não quer dizer que os objectos brutos do mundo não façam sentir sobre o nós o seu peso causal.

e hermenêutico anterior, assentam numa conceptualização estratégica de base que pretende fazer justiça a esse fundo epistémico, tido por nós como a melhor grelha de leitura para a complexa realidade estratégica actual. Desse modo, tomaremos como ponto de partida uma definição de estratégia, associada a uma outra de quase-estratégia, inscritas numa determinada socialidade estratégica, a qual é por nós explicitada através do conceito de racionalidade social estratégica alargada, que dá resposta ao que cremos ser uma socialidade estratégica de fins próprios mas incompletos a reabsorver na síntese política de escalão superior.

Poderemos definir estratégia como a dialógica de forças, de vontades e de liberdades de acção assimétricas, com expressão semiótica, reflectida em sujeitos intramundanos, pressupondo uma ciência ou arte de criação /organização/aplicação (em prudente ponderação) desses vectores, servindo objectivos específicos relativos a um determinado poder director da mesma natureza desses objectivos, englobado esse mesmo poder director numa racionalidade social estratégica (de fins próprios) que o investe. A natureza desses objectivos suscita ou pode suscitar hostilidade por parte de um outro não necessariamente correlativo. Sabendo que actualmente esses objectivos remetem em última análise para a política, mas que tendencialmente poderão remeter para o económico em si e para si⁵. Na medida em que a estratégia se assume como uma ponderação eticamente prudente face ao conflito, num espaço social que dita fins específicos enquanto estratégicos, em função dos quais os objectivos que realiza são tanto político como estratégicos *qua* estratégicos, essa mesma estratégia não é apenas uma disciplina instrumental referida a uma realidade também somente instrumental, mas também uma disciplina de fins. Por conseguinte, pode igualmente definir-se a estratégica como arte ou ciência de ponderar e agir prudentemente sobre e na conflitualidade hostil; no limite, a estratégia poderá ser definida como ética do conflito. Relativamente à definição de quase-estratégia, a mesma refere-se ao problema colocado por essa zona onticamente pastosa entre competição regrada e hostilidade pura que o crescente agigantamento do económico, mas não só, trouxe. A definição seguiria os contornos da definição de estratégia, apenas ater-se-ia como momento específico ao seu objecto indeterminado. O que fazer politicamente com este conceito, o que pode

⁵ Para uma visão mais desenvolvida desta definição e sua justificação alargada, cf. A.Horta Fernandes, *op. cit.*, pp. 111-121.

ele representar como ponte ou fronteira entre o que são verdadeiramente manifestações estratégicas e as que não são, o perigo ou a mais-valia ética que representa para um inflacionar da hostilidade a outras dimensões, são ainda questões em aberto, a que, no entanto, convém estar atento. Estas definições adquirem o seu pleno sentido no âmbito de uma racionalidade social estratégica alargada, pretendendo-se com isto referir uma dada socialidade em face do conflito (no senso forte de hostilidade e animosidade), escorada numa unidade fundada num reconhecimento ideológico de base, o qual não garante mais do que um equilíbrio instável, por força da dialógica de convergência/divergência de interesses dos diferentes membros dessa socialidade, porquanto o conflito é sempre contra alguém, uma outra socialidade formada de forma similar; pelo que se geram relações conflituais assimétricas e não correlativas inter e intra-socialidade (é a velha questão do inimigo interno e da “traição à pátria” que aqui perde todo o seu sentido pejorativo de forma a ser encarada mais realisticamente como inevitabilidade de polaridade nem sempre negativa), assumindo cada uma dessas socialidades em conflito uma ponderação prudente a fins específicos mas incompletos (os fins próprios da estratégia); tudo isto, remete, por último, para uma síntese política que integra esses fins estratégicos de forma provisória (a estratégia retroage sempre sobre a política) e em que os órgãos directores políticos que assumem a última ponderação nada mais são que uma emanção dessa socialidade.

Cremos que no sentido de uma realidade estratégica, tal como é expressa pelos conceitos acima definidos, os pares conceptuais que analisaremos de seguida (e serão analisados apenas como objecto da estratégia) devem ajustar-se a essa mesma conceptualização, que se julga melhor balizar a actual realidade estratégica. Começaremos pelo par ameaça/risco, uma vez que é no campo da dissimulação da ameaça e emergência dos riscos que se pode hoje verificar a complexidade da fenomenologia estratégica, o desabrochar de um mundo quase-estratégico, a difusibilidade da fronteira interno/externo e a contínua *des-localização* e *re-localização* do que pode e não pode ser tomado como intenção e acção estratégicas. Só após revisitarmos os conceitos de risco e ameaça podemos propor uma nova conceptualização sobre segurança e defesa, ou melhor, sobretudo sobre segurança, já que o conceito de defesa apresenta-se de aplicação muito deficiente à realidade estratégica actual (cremos que é inaplicável para cobrir qualquer amplidão maior que transborde do seu sentido etimo-

lógico). Por fim, há que reavaliar o conceito de interesse e de objectivo, e sobretudo a sua hierarquia, uma vez que aqui se joga a matriz do projecto que no Ocidente geralmente temos para o mundo. Como se verá, a clara definição hierárquica é decisiva, dadas as condições fácticas de um romper cada vez mais insidioso da conflitualidade hostil em dimensões até aqui não entrevistas, sob pena de estrategizarmos⁶ o nosso mundo. Poderemos desde já adiantar que, diante de tais condições fácticas, não as podemos simplesmente seguir, isto é, devemos subordinar claramente o carácter mais estritamente sincopado e puramente fáctico dos objectivos aos interesses.

3. A AMEAÇA E O RISCO COMO PROPULSORES DE HOSTILIDADE

3.1 Da Ameaça

Ameaçar significa em português corrente, prometer fazer mal a alguém, intimidar, meter medo, pôr em perigo. Perspectiva do mal que suprime ou restringe a livre manifestação da vontade e pode ser enunciado expressamente ou por gestos⁷. A ameaça é um acto dinâmico que tem por fito pôr em perigo, ameaçar ferir ou matar alguém. Na perspectiva das Relações Internacionais e da Estratégia, a ameaça visa sempre pôr em causa a segurança e a defesa de uma dada socialidade, seja o seu território, sejam os seus valores físicos e ético-morais, através da demonstração de intenções de usar a coacção. Toda a ameaça usa, portanto, a coacção como instrumento para modificar a postura do adversário. Esta perspectiva remete para o sentido dinâmico e transformacional do acto de ameaça. O ameaçante visa sempre a modificação/transformação do sistema internacional em seu benefício, utilizando a ameaça como um instrumento para reformar o sistema internacional, forçando os outros actores a seguir a sua vontade para o qual pode usar uma pléiade de estratégias. Por isso, o acto ameaçante é um acto ofensivo, dinâmico, positivo, no sentido que visa modificar, transformar a realidade. Como argumenta

⁶ Para uma diferença entre estratégica como ética do conflito e estratégia como ruptura com quaisquer patamares ético-morais, por força de um desmesurado enquistamento estratégico, cf. Idem, *ibidem*, p. 19.

⁷ De acordo com o Grande Dicionário da Língua Portuguesa, coord. de J.Pedro Machado, Lisboa, 1991.

Raymond Aron, as “chamadas grandes potências querem ter a capacidade que chamamos de ofensiva, ou de outra maneira, a capacidade de actuar sobre outras unidades políticas, assim como convencê-las ou coagi-las. As grandes potências devem tomar a iniciativa, formar alianças, e pôr-se à cabeça das grandes coligações. Um Estado de primeira ordem que só se serve da sua «potência defensiva» adopta uma atitude «isolacionista». Renuncia a participar na competição (...)"⁸. E se nem todas as transformações das circunstâncias político-estratégicas resultam de ameaças, qualquer ameaça, qualquer acto que visa coagir outro, tem por fito uma modificação da situação preexistente. Não deixa assim de ser sintomática a percepção que Raymond Aron (referida à posição norte-americana entre guerras) tem da postura defensiva das grandes potências, isolacionista, indiferente ao contexto internacional, indiferente à competição entre os outros grandes poderes mundiais.

A ameaça correlaciona-se assim com o conceito de ofensiva. A ameaça procura gerar uma dinâmica de transformação através de acções de atemorização e de advertência de potenciais perigos que podem ocorrer se a socialidade político-estratégica ameaçada não se conformar com os interesses do ameaçante. Mas a ameaça concretiza-se no “terreno”, pela demonstração ofensiva de forças, sejam elas militares, económicas, psicológicas, etc. Como refere o Brigadeiro José Lucena, a ameaça resulta das intenções e das possibilidades existentes do ameaçante⁹. Estas intenções e possibilidades só são visíveis através da demonstração ofensiva dos meios, regra geral poderosos, de que dispõe o ameaçante. Toda a ameaça implica demonstração de força para ser credível, e toda a demonstração de força deve ter uma dinâmica o mais poderosamente ofensiva possível (lembra-se aqui a lógica das fabulosas paradas militares efectuadas pelos Estados totalitários, dando uma impressão de força, que muitas vezes era desproporcionada em relação à sua força real). A ameaça funciona como antecâmara da guerra em acto, e a sua função é muitas vezes tentar alcançar sem guerra os objectivos da socialidade ameaçante, sendo a decisão de ir para a guerra a solução última para quem não alcançou por meios pacíficos os seus desejos de transformação do *statu quo*.

Refere o Brigadeiro José Lucena que a agressão é a sequência da ameaça, e que entre estes dois conceitos não há dificuldades de delimitação maior.

8 Cf. Raymond Aron, *Paz y Guerra entre las Naciones. 1. Teoria e Sociología*, Madrid, 1985, p. 121.

9 Cf. José Lucena, “Caracterização e tipologia das ameaças”, *Nação e Defesa*, N° 33, Jan/Mar. 1985, p. 109.

“A ameaça precede a agressão (...) pois o que era em essência prenúncio concretiza-se em acto violento. (...) Correspondem a situações sucessivas”¹⁰. Mas será que a ameaça desaparece com a declaração do estado de guerra? A ameaça só termina se aquilo que a produziu desaparecer, ou seja, se a socialidade ameaçada for forçada a ceder à socialidade ameaçante, ou se a socialidade ameaçante cedeu e recuou na sua postura ameaçadora. A declaração de um estado de guerra, não faz desaparecer a ameaça. A ameaça permanece mesmo durante o estado de agressão, visto ser a própria agressão mais um elemento a acrescentar à ameaça geral que pesa sobre o território e os valores físicos e morais de uma dada socialidade. Esta situação é também produto da dimensão temporal dos conflitos e das guerras. Não basta iniciar a agressão, visto esta por si não resolver logo e automaticamente o dilema disputado por agressor/ameaçante e agredido/ameaçado. Durante um determinado tempo, mais ou menos prolongado, a ameaça, agora muito mais credível, procura consumar o seu desejo face ao ameaçado, que procura travar as suas pretensões. É da decisão gerada pelo engajamento que se confirmará ou não o triunfo da ameaça sobre o ameaçado, consumando-se então ou não o prenúncio do “mal (isto é, a perda territorial, ou a maior fragilidade dos valores físicos e morais de uma dada socialidade).

Esta perspectiva remete-nos para uma outra, aquela da reciprocidade das ameaças em qualquer conflito, e por conseguinte da periculosidade de uma guerra, que põe sempre em causa, não só os valores do ameaçado, mas também do ameaçante, visto o primeiro, pela sua postura de resistência, mas também de resposta, poder agora ferir o seu agressor. A defesa é conceptualmente uma parada e uma resposta, e neste seu movimento, o ameaçado pode a prazo mais ou menos longo tornar-se o ameaçador dos valores do seu anterior ameaçante (um caso paradigmático foi a Segunda Grande Guerra, em que os poderes democráticos e comunistas ameaçados na sua existência pela ideologia nazi-fascista entre 1939-42, se tornaram uma ameaça para a sobrevivência desta última entre 1943-45). O defensor, assegurando a sua defesa e dispondo de capacidade de resposta, pode sequencialmente tornar-se o ameaçador, face à fragilidade a que o atacante/ameaçante chegou. O Brigadeiro José Lucena dá-nos também um belo exemplo desta reciprocidade de ameaças, quando refere o conceito de ameaça dissuasória ou contra-ameaça. A contra-ameaça

10 Cf. Idem, ibidem, p. 107.

promete uma punição exemplar sobre o agressor, no caso de este levar por diante a sua ameaça, funcionando como elemento dissuasivo das suas atitudes (era o caso da lógica da dissuasão entre as duas Superpotências)¹¹. Neste ponto de vista, o agente da ameaça pode ele mesmo, em virtude da sua iniciativa, tornar-se o ameaçado.

Todavia, a exegese que aqui fazemos da ameaça não deve levar a pensar, como o próprio excuso do texto poderia de alguma forma sugerir, que a ameaça implica a sua declaração ostensiva. É certo que a ameaça, contrariamente ao risco, como veremos em seguida, é constatável à partida, embora possa evoluir, mas isso não quer dizer que não existam ameaças latentes, identificáveis mas não confirmadas por ostensão. A própria lógica da demonstração e da decepção estratégicas revelam como se podem criar condições para que um qualquer outro percepcione como ameaçante a nossa própria postura, sem que tal indique uma vontade, uma intenção nossa de ameaçar, que na prática não se pode materializar, fazendo-se então uso do *bluff* estratégico.

Mas não é somente a insinuação da ameaça que tomamos aqui em consideração. Mais do que essa insinuação revela-se aquilo que poderíamos chamar de ameaça por elisão. Isto é, o dito ameaçante mais não faz que se retirar do jogo que se considera habitual, o que num determinado ambiente de algum modo já neurasténico leva o outro a encarar o facto como uma potencial ameaça. Cremos que durante a guerra fria parte da estratégia ocidental passou por aí, mostrando o Ocidente amiúde como dentro das suas fronteiras se vivia num estado que não era de alerta, uma vez que se confiava na superioridade ontológica intrínseca ao seu sistema. Quando o Ocidente parecia mais ostensivamente dar essa ideia levava o adversário (como bom xadrezista que era) a pensar que haveria algum truque na manga. Repare-se na paradoxalidade do jogo, já que ostensivamente parecemos criar condições de ameaça exactamente ao preço do abandono do jogo, do abandono das ameaças, inclusive daquelas que seriam mero *bluff*.

Em todo o caso, e essa será uma diferença para com o conceito de risco, quem souber jogar o jogo e pensar que o adversário pensa que o próprio pensa, etc., pode constatar de início a ameaça e pode fazê-lo porque, em última análise, para quem a percepção ela tem um certo sentido, fruto talvez da conjuntura paranóica; mas ainda assim quem joga nesse am-

11 Cf. Idem, *Ibidem*, p. 113.

biente sabe perfeitamente que alguém pode levar a irracionalidade a extremos requintes de racionalidade. Pelo contrário, o risco acontece, assim como que o evento do acto de acontecer (acentuando a transitividade); e assim sendo quem souber jogar bem o jogo à partida apenas sabe que está envolvido em riscos.

3.2 Do Risco

O risco é num certo sentido uma acção não directamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia), provinda de um actor interno ou externo não necessariamente estratégico, mas que pode influenciar o carácter estratégico de decisões e acções estratégicas de um qualquer actor estratégico, uma vez que adquire carácter estratégico quando relacionado com esse actor que influencia.

Aquilo que se quer dizer com acção não directamente intencional é que o risco ainda que não pertencendo à classe mecânica dos meros movimentos, não é também propriamente uma acção na acepção nobre do termo, não é a finalidade que qualifica o espoletar da acção, antes é algo que acção carrega pela sua própria dinâmica e pela dialógica estratégica e que afecta na realidade, em termos qualitativos, o sentido dessa acção. Por isso mesmo, não é apenas um factor ambiental, nem um mero efeito mais ou menos físico da acção estratégica. O risco aparece assim sobre a forma de evento, e o evento é o “puro acontecer”, sendo esse acontecer o acto de se fazer presente. O que se de alguma forma quer dizer de algo que já lá estava sempre como ónus possível da acção e que apenas pela irrupção aparece efectivamente, esse carácter irruptivo que o qualifica impede que o evento (enquanto puro acontecer) configure meramente uma presença difusa que basta desvelar. O evento foge assim à ontologia clássica, na medida em que não é propriamente um estar em potência que se faz acto, uma vez que, como a etimologia indica, o evento só se torna qualificado na sua eventualidade.

Quando irrompe, o evento acaba por modificar o sentido da acção, inclusive retrospectivamente, como se acção estivesse sempre passível de uma adjectivação para encontrar a completude do seu sentido; adjectivação essa, que por obviamente ser qualificativa, dela apenas a podemos predicar em situação. Assim, o evento, enquanto puro acontecer, também não é, nesta medida, mecânico, porquanto acontecer não é produzir ou ser pro-

duto, acontecer é criar sentido ou desconstruir o sentido existente, portanto, de algum modo, qualificar a acção. Desta forma, enquanto evento na sua irrupção, o risco poderá ser pensado como um percursor de sentido, o que abre sentido ou retece uma configuração de sentido precedente. O risco, como evento do acto de acontecer (*ereignis*), não tem assim propriamente uma linhagem segura, uma estrutura apofântica que o comensure, podendo o seu sentido ser dela derivada e antecipado como um caso, se bem que mais difuso (no que se distinguiria da ameaça), dessa mesma estrutura¹².

Enquanto a ameaça, declarada ou não, é constatável à partida, embora possa evoluir em função daquele que é ameaçado mas também do ameaçante; o risco tem de ser lido sempre *in fieri*, enquanto evento, enquanto acontecer que só se torna risco para aquele a quem acontece quando acontece. É verdade que a ameaça só é ameaça para alguém, o risco também só é risco em função de alguém, mas além disso, o risco só é risco no seu próprio acontecer, em que o acontecer não é apenas o acontecer de um risco prévio, antes o risco a acontecer enquanto acontecer. Logo, o risco, tão real como a ameaça, é mais difícil na sua identificação; mas que previsão exige prospectiva, sempre conscientes do risco de não acontecer esse risco prospectivado ou acontecer outro, como transparece da própria semântica do risco enquanto acontecer de si mesmo que somente se desvela plenamente nesse acontecer.

O risco sempre existiu para a estratégia, mas sobreleva a sua importância com rationalidades sociais estratégicas alargadas, onde o que é passível de objectivação estratégica cresceu radicalmente e onde há uma cada vez maior osmose entre estratégia e quase-estratégia (na qual, as intenções não claramente hostis interagem com a estratégia provavelmente num primeiro momento não ao nível de ameaça). Dessa forma, o risco não é factor que caracteriza o ambiente estratégico (nem é um factor de decisão), antes um evento da e na acção, com carácter estratégico ou quase-estratégico, que por fruto da globalização atingem terceiros, ou atingem a partir de dentro uma rationalidade social estratégica alargada, por força de acções/decisões quase-estratégicas ou estratégicas de agentes que na sua relação plural atingem internamente a rationalidade social estratégica no seu todo sem ser esse o seu objectivo primário.

12 Não sem evidente “risco” e algum abuso, que uma releitura pragmatista da tradição heideggeriana não obstante parece justificar, transponemos por analogia o célebre conceito (*ereignis*) do 2º Heidegger para a conceptualização do conceito de risco.

O risco inclui igualmente, no sentido referido acima, acções sem carácter estratégico ou quase estratégico directo, sem uma intencionalidade estratégica *strictu sensu*, mas que pelo alargamento do objecto estratégico, adquirem de imediato carácter estratégico, porque o que acontece, o risco, pode ser “usado” por outro actor estratégico, ou simplesmente porque se torna incontornavelmente estratégico nesse seu imediato acontecer.

Segundo François Caron, a noção de risco comporta em si três dimensões: o risco virtual, como possibilidade, como inquietude, como impressão de vulnerabilidade, da nossa vulnerabilidade e da possibilidade de outrem a usar em seu proveito, e também, aquele que resulta de uma ameaça difusa, não muito concreta, mas que o encadeamento dos factos torna irreversível; o risco potencial, a manifestação de uma ameaça proclamada ou não, mas evidente face a determinação do outro em se aproveitar da vulnerabilidade existente para atingir os seus objectivos contra nós; e por fim, o risco produzido pela própria confrontação, que o autor qualifica de riscos induzidos, produto do preço que se tem de pagar para alcançar o resultado pretendido, da dialéctica de vontades que qualquer enfrentamento põe em cena, e da dinâmica irrupcional do combate¹³. A perspectiva de François Caron, permite-nos observar o risco como um longo espectro de atitudes, de dinâmicas de cariz estratégico, que, cobrindo sem o tocar na sua intensão o conceito de ameaça, o transborda, quer a montante, quer a jusante.

O risco, tal como a ameaça, é um prenúncio de perigo. Contudo, ao contrário desta, que carrega no seu significado uma dinâmica declarativa (havendo implícita ou explicitamente alguém que tem pretensões de pôr em perigo outrem), o risco é um perigo emergente (no sentido em que pode emergir, mas só é quando emerge). Há todo um processo de factos encadeados, concatenados, que levam à emergência de um perigo para alguém. É por isso, que se pode falar de riscos ecológicos, de riscos ambientais, entre outros, que embora possam não configurar situações que tenha directa ou indirectamente a haver com a estratégia, na medida em que emergem, irrompem como arrasto ou fulguração de sentido no seio da acção estratégica, assumem um carácter a ter em conta ou a ser reaproveitado por qualquer dos contendores.

O risco estratégico, surge de um processo de potencial ou declarada dialéctica de vontades político-estratégicas, com carácter de hostilidade,

13 Cf. François Caron, “L’appréciation du risque militaire”, *Stratégique*, N°57. Jan. 1995, pp. 51-54.

que contem e ultrapassa a dinâmica de ameaça. O risco é produto da própria dialéctica de vontades, de forças e liberdade de acção, que está de certo modo inscrita nas Relações Internacionais e na Estratégia, e quando mais densa for a dinâmica de hostilidade maior será o adensamento do risco. O risco é portanto adjetival à própria racionalidade da dialéctica estratégica. Sendo a estratégia uma dialéctica consciente de vontades, carrega na sua dinâmica específica toda uma carga de risco. O risco pode ser visto, então, como uma dinâmica de periculosidade que perpassa todo o espectro da estratégia, e que está contido na acção gerada pela dialéctica de vontades e forças hostis (suportando e suportada por determinados graus de liberdade de acção), com vista a serem atingidos objectivos estratégicos e políticos próprios.

Se retomarmos a noção da reciprocidade da ameaça, e consequentemente a constatação de que aquele que ameaça é também ameaçado pela contra-resposta do que se sente alvo, podemos verificar que a ameaça carrega em si, o risco, e também o risco recíproco; o risco que a ameaça cria em termos de punção para o ameaçado, e o risco, igualmente de punção para o ameaçante, face à resposta que lhe é dada. O risco advém da dinâmica gerada pela dialéctica entre ameaçante e ameaçado e pela sequência de respostas que encadeiam e concatenam todo um conjunto de acções, umas voluntárias, outras involuntárias, cada acção, cada momento, correspondendo aos perigos dinamizados pelo próprio agir; perigos estes, alguns esperados (e contra os quais se procurou precaver), outros inesperados. Não sendo a ameaça um risco, visto partir de um acto voluntário e declarado, assente em uma racionalidade social estratégica, tendo em conta uma análise dos custos e benefícios. Porém, pela sua própria dinâmica modeladora e reconfiguradora da realidade, pelo seu agir ofensivo no processo de remodelação da sociedade (estamos obviamente a considerar a estratégica como disciplina de fins próprios), a ameaça carrega consigo o peso do risco que se nela se incrusta, qual parasita, e nela se vivifica, face ao crescendo de periculosidade que representa o enfrentamento de vontades digladiantes, vontades estas que pelas características intrínsecas a todo o jogo, e ainda mais, a todo o jogo de morte, relevam com maior intensidade a incerteza, a instabilidade, a indecidibilidade; viveiros por excelência do risco. De salientar que o risco se exponencia, se pensarmos que as racionalidades sociais estratégicas que configuraram uma dada socialidade face ao conflito são fluídas mesmo diante do outro hostil, podendo tecer relações “naturais” com forças no

seio desse outro que no passado teriam sido qualificadas como “traição à pátria”.

Neste sentido, o risco, não resulta só da actividade voluntária do homem, nem da vontade de ameaçar/agredir o outro, com vista a atingir objectivos político-estratégicos próprios. Resulta também da própria incerteza, instabilidade e acaso da própria dialéctica estratégica. O risco, ao contrário da ameaça, emerge de uma zona de indecidibilidade, de incerteza que caracteriza a contingencialidade da dialéctica estratégica. Por muito bem preparada e planeada que tenha sido uma manobra estratégica, esta está sempre envolvida numa dinâmica de incerteza, produto do próprio movimento que ela gera, da vontade alheia ou oposição voluntária, e dos elementos naturais ou humanos que podem inesperadamente opor-se a ela (situação que foi condensada por Clausewitz no seu conceito de fricção)¹⁴. Todos estes elementos, voluntários ou não, criam riscos à consecução da manobra estratégica, constrangem-na, vulnerabilizam-na, dissipam-na. É em boa medida por isso, que na própria formulação da manobra estratégica, e da estratégia em geral, se dá relevo a um planeamento assente igualmente numa previsibilidade e prospectividade dos perigos e constrangimentos gerados pela sua acção.

É no seguimento desta perspectiva, que se pode alcançar em toda a sua dimensão a noção de risco no moderno pensamento estratégico. Face à necessidade que as diferentes socialidades, encabeçadas pela figura do Estado, têm de assegurar simultaneamente a segurança, o bem estar, e o desenvolvimento, num mundo cada vez mais interconectado, a sua acção é simultaneamente constrangida, e dinamizada pela evolução de outros Estados. A possibilidade de que por um processo voluntário, ou involuntário, resultante da incerteza, da instabilidade, ou do acaso, um ou vários actores, possam tornar-se um perigo para outros, justifica acções, que visam, antes que a ameaça se desencadeie por parte desses outros, manobras estratégicas de moldagem e configuração das relações inter-estados, que dissipem, constranjam ou eliminem a emergência desses perigos. O que se pretende obstar, é à emergência de riscos maiores, constrangendo muito cedo os riscos que podem emergir da própria evolução das sociedades. No entanto, como pertinente refere François Caron,

14 Embora, como homem da sua época, Clausewitz tivesse mais em atenção a fricção provocada pelos factores ambientais da estratégia. Cf. Carl Von Clausewitz, *On War*, Trans. Peter Paret e Michael Howard, Princeton, 1989, pp. 119-121. Como já referimos, o risco é muito mais que esses factores estratégicos.

a acção com vista a eliminar o risco tem de ser bem planeada, não se torne ela num catalisador desses mesmos riscos. É que como já foi salientado, a própria acção é, em si mesma, fator de risco¹⁵. Temos assim, para efeitos puramente descritivos e de concretização prática, diferentes tipos de riscos: o risco gerado pela instabilidade e anarquia característica do sistema de relações internacionais, o risco gerado pela ameaça, e pela reciprocidade de ameaças, e o risco gerado pela fricção e viscosidade da dinâmica da acção estratégica por si. Mas todo esse espectro aponta para a eventualidade do risco, para o risco como evento do acto de acontecer, logo para a necessária apercepção do risco de todas as prospectivas que pretendam circunscrever o risco.

Obviamente que se combater o risco é já em si mesmo um outro risco, isso não nos deixa de mãos atadas. Provavelmente, aquilo que determinará uma maior irrupção do risco hoje em dia, é que olhemos para todos os nossos estados e acções como contingentes. Mas isso não prognostica o ceticismo. O passo a dar está no combate ao risco aceitando o risco da contingência e não combatendo a contingência (depois de tudo com o quê?). Porquê anelar por mais do que podemos ter e fugir inclusivamente das certezas que possuímos?

4. DA HOSTILIDADE À SUA REABSORÇÃO: SEGURANÇA E DEFESA

4.1 Da segurança

A segurança é o acto ou efeito de segurar, afastamento de todo o perigo, mas também um estado ou qualidade daquilo que é firme e seguro, inabalável, inviolável, um estado de quem nada tem a temer. A partir destes significados de segurança encontrados usualmente nos dicionários de língua de portuguesa, podemos considerar que segurança é tanto o estado ou a qualidade de quem nada tem a temer, de quem está afastado de qualquer perigo, como o acto que permite a realização plena de um projecto, debelados os obstáculos. Neste sentido, e numa perspectiva de Relações Internacionais e de Estratégia, o conceito de segurança remete-nos para um objectivo teleológico: assegurar a pervivência de uma dada enti-

15 Cf. François Caron, op. cit., p. 59.

dade política. Nenhuma entidade está ultimamente segura, sendo, contudo, o nível de segurança alcançado distinto em cada entidade política. Neste trabalho, cingiremos a análise apenas à segurança entendida de um modo estratégico. Sendo assim, não nos interessa a segurança política no seu todo, aquela que diz respeito ao normal e garantido funcionamento de uma socialidade em todos os seus âmbitos, enquanto *civitate*, no sentido de garantir a normal processualidade dessa socialidade no seu meio ecossistémico, que vai obviamente para além da prevenção e resposta à hostilidade.

A segurança, ao contrário da defesa, como veremos, não nos remete para um determinado tipo específico de acção (defesa=defender), mas também nos parece que é redutor compreendê-la apenas como uma qualidade ou estado que se alcançou ou se pretende alcançar. Portanto, quando se fala em segurança, não se define automaticamente uma atitude a tomar, mas sim, um objectivo a alcançar, para o qual é ainda necessário prescrever um determinado conjunto de acções. Em boa verdade, nunca se deveria tomar primacialmente a segurança como condição (logo algo estático), mas como acontecer-fazer em que se garante (por oposição a estar garantido) a dialógica de liberdades de acção, de vontades e de forças de uma dada socialidade enquanto racionalidade social estratégica face a um outro hostil (ameaça), ou aos riscos que o outro e o ambiente estratégico configuram. Para isso, são necessárias medidas de defesa que garantam o mínimo de liberdade de acção, permitindo desenvolver todos os objectivos estratégicos de uma dada socialidade. Na medida em que esses objectivos vão sendo relativamente conseguidos está-se seguro. Estar seguro é conseguir pôr em prática a grande manobra estratégica de uma dada socialidade enquanto racionalidade social estratégica.

Mas estar seguro não é apenas um acontecer-fazer (acontecer porque dinâmico e porque sujeito a uma dimensão de *patencia* de quem se vê envolvido em riscos) defensivo, protector, porquanto estar seguro é estar efectivamente a realizar a manobra estratégica, vencendo as constrições do ambiente estratégico (ameaças e riscos).

De qualquer das formas, uma das acções essenciais no âmbito da segurança é a defesa. Para se assegurar a segurança de uma dada socialidade é muitas das vezes necessário tomar medidas contra um outro, o qual pode pôr ou põe em causa a pervivência de outra socialidade. A defesa é um dos instrumentos da construção da segurança, objectivo teleológico de qualquer socialidade que queira ter posteridade. Não é contudo o

único instrumento. Recentemente, a noção de segurança tem vindo a ser cada vez mais acompanhada da lógica da cooperatividade, como instrumento de diluição e esvaecimento de tensões entre os Estados. Como referem alguns autores, é necessário dar ao conceito de segurança uma menor carga confrontacional, e uma maior carga cooperativa¹⁶.

Retome-se, no entanto, por agora, o quadro das relações segurança/defesa através da lógica da reciprocidade das ameaças, ou da clausewitziana dialéctica defensiva-ofensiva. Qualquer estrutura confrontacional diminui o estado de segurança recíproca para os actores estratégicos em oposição. Esta é a dilemática da defesa. A mais forte e poderosa defesa implica, regra geral, o maior estado de insegurança, e portanto, um nível baixo de segurança (veja-se o caso paradigmático de Israel, dotado de uma imensamente poderosas e eficazes FA, em virtude do contínuo estado de conflito com os seus vizinhos). Logicamente, em determinados circunstâncias históricas e estratégicas, a defesa é o único estado plausível de segurança possível. Contudo, não deixa de ser um estado de baixo nível de segurança. Baixo nível de segurança para ambos os contendores, e portanto, incremento da defesa para se sentirem mais seguros. Todavia, a própria reciprocidade da parada dinamiza níveis fortes de renovada insegurança (a competição nuclear na Guerra Fria é arquetípica: o incremento da defesa e meios de contra-ataque era fulcral para garantir que nenhuma das partes ficava em posição vulnerável face à outra)¹⁷.

E que a lógica da defesa funciona num esquema de oposição. Defesa é uma acção sempre contra alguém. Pelo contrário, a segurança pode ser conseguida pela construção de uma segurança comum a ambos os contendores. Isto implica a necessidade de se chegar a um acordo que satisfaça ambas as partes e lhes permita desarmar-se mutuamente, dinamizando a sua própria segurança (como diz um provérbio chinês: "estás seguro quando a porta da tua casa poder estar permanentemente aberta"). Quanto maior for a paz real, quanto maior for a possibilidade de se ter menos FA, maior o nível de segurança. Está-se face a um nível de segurança alto. A cooperação funciona assim como outro dos instrumentos

16 Cf. Pinar Bilgin, Ken Booth, Richard Wyn Jones, "Security studies: the next stage?", *Nação e Defesa*, nº84, Inverno de 98, pp. 144 e 148. Esta evolução reflecte a consciência de que o estado de segurança é produto de um acto relacional (como qualquer acto de guerra), e de que a segurança de uma entidade política perpassa também pela segurança de outra entidade política.

17 Para uma diferença entre segurança e segurança no âmbito das relações internacionais, Cf. Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, vol.I, [Lisboa], [1988], p. 70.

plausíveis da segurança, procurando pelo reforço dos laços e relações com os potenciais ou reais inimigos diluir o estado de conflituosidade, dinamizando níveis de segurança maiores.

A segurança possibilita assim uma dinâmica positiva de si mesma. Utilizando variegados instrumentos para diluir a ameaça, não só a lógica da defesa, mas também outros modos de acção cooperativos e relacionais, pode ter-se uma perspectiva ofensiva da estratégia a aplicar, sem contudo tornar esta uma incremento da ameaça sobre o outro. Na perspectiva da defesa, qualquer acto ofensivo, por muito escorado que esteja na legitimidade da auto-defesa, não deixa de ser um incremento da insegurança e uma ameaça para o outro. Ao utilizar instrumentos não ofensivos, numa perspectiva ofensiva, nomeadamente (e como exemplo), o suporte económico a outro Estado, pode-se reforçar a dinâmica de segurança, esvane cendo os laços que potenciavam a ameaça do outro. A dinâmica da segurança permite ter uma postura ofensiva, positiva, que não gerando uma escalada, visto não constituir uma ameaça para o outro, reforça e catalisa um estado de maior segurança e também de seguridade.

A lógica da cooperatividade remete assim para a multidimensionalidade da segurança. Esta, está longe de ser apenas militar (similarmente à defesa). Há todo um conjunto de outros instrumentos que podem ser utilizados na estruturação da segurança, nomeadamente aumentando as potencialidades de um Estado em detrimento das suas vulnerabilidades. Esta multidimensionalidade resulta também da possibilidade da segurança actuar sobre as causas da ameaça ou potencial ameaça. A defesa age contra a ameaça. A segurança, pode procurar agir sobre a causas que determinaram ou vão determinar a ameaça. É esta evolução que possibilita em grande parte a emergência do conceito de risco na estratégia. A defesa não pode agir sobre o risco, porque sendo contra algo, não pode ir enfrentar aquilo que ainda não se declarou, nem pode vir a declarar-se¹⁸. Têm de esperar pela definição de uma ameaça para então poder reagir a ela. Pelo contrário, a busca da segurança como acto simultaneamente defensivo e cooperativo, negativo e positivo, pode actuar sobre as dinâmicas que poderão engendrar a ameaça (ou o risco), desfazendo-a antes

18 Seria todo um gigantesco quão interessante esforço de trabalho de parto histórico verificar até que ponto a inexistência de um conceito de segurança inibiu ao longo da história bélica do ocidente uma plena compreensão das ameaças e riscos, que teria, se tivesse existido, contribuído para uma outra construção da paz.

de esta ou aquele emergirem, pela moldagem e reconfiguração do devir histórico em benefício de um ou vários actores¹⁹. A segurança é, no fundo, adjectival em relação à estratégia, e como tal, mesmo num ambiente estratégico, não se pode inserir na estratégia como uma qualquer divisão, estrutura ou medida desta. Contrariamente à defesa, esta sim substantiva à estratégia relativamente ao conceber e agir estratégicos, na sua fase de interdição (no sentido de Poirier).

Repare-se que o que aqui se pretende não é levar a estratégia, já que é à segurança estratégica que nos referimos, para lá do campo da hostilidade, antes ressalvar como são hoje complexas e paradoxais as relações internacionais, sobretudo aquelas que têm como horizonte último a hostilidade, logo a estratégia, e como sobre esta ecoa o campo operativo da quase-estratégia. Em todo o caso, e é inegável a tonalidade do discurso nesse sentido, entretecem-se aqui já algumas pontas de como a reabsorção da hostilidade e através dela, numa interpretação da estratégia como ética do conflito, se pode chegar à sua superação na síntese política superior (historicamente sempre provisória e dialecticamente fautor de novas hostilidades) e no limite, à paz perpétua.

4.1.1 Algumas reflexões sobre definições complementares de segurança

Segurança Comum/Defesa Comum – é o fazer-acontecer que permite trabalhar a grande manobra estratégica de uma dada socialidade num espaço alargado, isto é, sem a negar, trabalhar num espaço de intersecção cooperativa em termos de manobra estratégica com outras socialidades, em que a manobra resultante emergente não seja o mero somatório das partes. Assim sendo, segurança comum diz respeito à realização (vencendo as constrições) de uma dada manobra estratégica em espaço que essas socialidades acordem (não é necessário ver estas socialidades como estados-nações, nem os espaços cooperativos como internacionais ou transnacionais, mas partindo da lógica nacional – não é necessário, mas para efeitos de comodidade conceptual são estes estados-nações que temos em mira). No limite, a segurança comum anula-se a si mesma por implementação de um reino de paz perpétua.

19 A segurança pode desenvolver uma atitude construtiva e constitutiva da paz prevenindo a eclosão da hostilidade de um modo análogo à prevenção da doença: diagnóstico-prognóstico-terapêutica. Cf. José Manuel Pureza, "A novidade dos estudos sobre a paz" in Janus 98. Suplemento Especial – As Forças Armadas no Novo Contexto Internacional, Lisboa, 1998, p. 33.

A segurança comum inclui a defesa comum, mas a defesa comum não é toda a segurança comum. A defesa comum existe quando um conjunto de socialidades se une com o fito de conter ou repelir uma ameaça comum, sendo por isso um instrumento da segurança comum do conjunto dos seus membros, cada um contribuindo com algo para o conjunto, e o conjunto, acabando por ser provavelmente uma defesa maior que a contribuição individual de cada um. A OTAN, na sua origem é um arquétipo perfeito de uma defesa comum obstaculizando a ameaça do expansionismo soviético²⁰. A defesa comum diz efectivamente respeito à segurança de cada um dos parceiros da aliança, mas não deixa de ser por isso apenas um dos pólos da segurança comum. A segurança comum é a criação de mecanismos que assegurem o estar seguro, e o estar seguro pode ser conseguido também pela derimição pacífica da hostilidade, salvaguardando a mútua segurança de ambos os contendores. Segurança comum pode ser então o mútuo asseguramento por parte de ambos os opositores, que institucionalizando mecanismos de controlo e segurança comuns, procuram dirimir pacificamente os seus agravos, ou mesmo deixar de digladiar-se através de um acordo conjunto que solva as questões existentes. É o tipo de relacionamento que se tenta encontrar e criar com a Rússia e a Ucrânia. Assim, a segurança comum pode ter e tem na prática das relações internacionais duas acepções, uma que se correlaciona com a de defesa comum, e outra que emerge da construção de um sistema mundial de segurança comum, por concatenação e acordo entre todas as partes de modo a dirimir os conflitos e hostilidades pacificamente (A OSCE na Europa, e a ONU no Mundo são ténues aproximações a uma estrutura que visa a segurança comum no seu aspecto mais abrangente).

Segurança Colectiva – Este conceito parece ser algo redundante, porque seja em comum, ou nos estritos limites de uma dada socialidade, a segurança é sempre colectiva. De qualquer forma, abstraindo do conceito matriz, ou não querendo estar sucessivamente referido a ele, pode-se usar o conceito de segurança colectiva para referir um espaço mais restringido e menos intenso de cooperação de rationalidades sociais estratégicas. No limite, pode referir-se apenas a uma rationalidade social estratégica *per si*.

²⁰ Era a principal obrigação da OTAN/NATO a de enfrentar unidos um ataque armado contra uma das partes ou o conjunto delas, como está expresso na Artigo 5º do tratado. Cf. *Manual da OTAN*, Bruxelas, 1984, p. 14. Cf. igualmente, Manuel José Alvarenga de Sousa Santos, "Evolução Estratégica da Aliança Atlântica", *Nação e Defesa*, N° 84, Inverno de 1998, p. 33.

4.2 Da Defesa

“O que é o conceito de defesa?” Aparar e responder a um golpe²¹. Desta forma, descreve Clausewitz o conceito de defesa, definindo os seus contornos e toda a dimensão inherente a este. Por defesa deve entender-se um acto de resistência e protecção contra algo. A defesa é sempre contra alguém, e nas relações inter-estatais remete sempre para a protecção, salvaguarda e segurança face à ameaça ou agressão por parte de outro Estado e de outras entidades político-económicas que ponham em causa a existência física e moral de uma entidade estatal. A defesa age assim por reacção, contida na sua própria expressão e etimologia, e é sempre contra outrem, legitimada por ser uma resposta necessária a um acto ofensivo e ameaçante doutrem. Como refere Johannes Gerber, “defesa implica a reagir e controlar ou derrotar a iniciativa de outro”, e militarmente significa resistir ao ataque de outrem²².

Todo o objectivo da defesa visa, por isso, garantir a segurança, assegurar que uma dada socialidade pode dissuadir, ou em casos extremos, repelir um acto ofensivo contra si próprio e os seus interesses e objectivos. Contudo, a própria lógica da defesa contém em si um paradoxo, na medida que quanto maior a necessidade de defesa, maior o nível de percepção de insegurança, e portanto, maior a insegurançade. Num certo sentido, a defesa sendo uma resposta à insegurança, visando assegurar segurança, não deixa de reflectir, na sua acumulação de recursos, a fragilidade dessa própria segurança, e por conseguinte a continuada percepção de insegurança existente. A função da defesa na construção da segurança deves ser assim matizada, visto o grande objectivo da defesa ser o de fornecer defesa, e só secundariamente segurança. A segurança resulta do agregar de recursos defensivos, mas essa própria agregação de meios de defesa, relevam a insegurança existente, contra o qual a defesa pouco pode fazer a não ser tentar aumentar ainda mais as disponibilidades defensivas, com toda a problemática relativa ao óptimo de defesa que esta escalada por sua vez gera. Uma socialidade que acumula meios defensivos tem inequivocamente mais defesa. a questão que se pode pôr é se terá mais segurança do que tinha anteriormente, facto que só uma análise do contexto histórico e das circunstâncias político-estratégicas podem indicar.

21 Cf. Carl Von Clausewitz, *Op. cit.* p. 357.

22 Cf. Johannes Gerber, “Defense”, in Franklin D. Margiotta, Ed., *Brassey’s Encyclopedia of Land Forces and Warfare*, Washington/Londres, 1996., p. 274.

Pode assim dizer-se que a defesa contribui de forma baixa para a segurança. A defesa funciona reactivamente, e procura fundamentalmente dissuadir ou responder ao dinamismo ameaçador ou agressivo de outra socialidade. É talvez por isso, que muitos analistas ligam o conceito de defesa à política de segurança militar de um Estado. A defesa, segundo eles, lida com os aspectos fundamentalmente estratégico-militares da política de segurança²³. Parece-nos, contudo, que defesa e segurança são de facto dinâmica multiformes, que abarcam e lidam com elementos que ultrapassam a simples lógica militar, ainda que dentro de um âmbito estratégico. O objectivo da defesa é o de repelir, repulsar qualquer acto ameaçador ou agressivo de outrem a uma dada socialidade. Para isso, pode contar com todo um conjunto de instrumentos, militares, sem dúvida, mas também diplomáticos, propagandísticos, económicos (por exemplo, diminuindo as suas vulnerabilidades, e aumentando as suas potencialidades económicas, reforçando a sua capacidade e recursos para resistir a um ataque), sociais (coesão nacional), e outros, que reforçam as suas possibilidades estratégicas.

É pela propensão em se defender, isto é, em resistir e lutar contra o potencial agressor que uma socialidade pode dissuadir ou repulsar um ataque por parte de um poder adverso. A defesa é sempre um acto de resistência e de negação, resultando o seu sucesso na contenção ou eliminação do ataque adverso, podendo este gerar na processo sequencial a definitiva eliminação da ameaça, ou apenas a sua contenção por um tempo mais ou menos longo. A defesa não actua sobre as causas da ameaça, limitando-se a constrangê-la, ou a gerar as condições para resistir a ela. A dissolução do acto ameaçante advém sempre de causas internas ao próprio ameaçador, que o levam a desistir desta, quer por ver a impossibilidade de a concretizar (sucesso defensivo da dissuasão), quer por evoluções político-estratégicas estruturais que transfiguraram todo o sistema internacional²⁴.

23 Tal sucede por exemplo nos países anglo-saxónicos e no Brasil. Cf R. François Martins, "Introdução a uma Teoria da Segurança e Defesa Nacional", *Nação e Defesa*, N° 64, Out./Dez. 1992, p. 19. Também, Cf. Pinar Bilgin, Ken Booth, Richard Wyn Jones, *op. cit.*, N° 84, Inverno de 98, p. 146.

24 Paradigmático desta perspectiva é a implosão da URSS (a própria palavra implosão revela toda a dimensão da derrocada interna da URSS). A defesa do Ocidente apenas conteve a propensão expansiva da Rússia/URSS, mas foi o colapso do sistema comunista, fundamentalmente derivado das contradições internas do modelo, que fez com que a ameaça de invasão do Exército Vermelho ao Ocidente terminasse. Só muito indirectamente é que a OTAN foi decisiva no terminus da Guerra Fria. Fosse o sistema soviético capaz de alimentar simultaneamente e de forma cada vez maior a

Sendo a defesa um acto de resistência e negação face a um potencial adversário, não significa contudo que defender seja um mero acto de estratégia operacional defensiva. O que distingue a defesa não é ter em todos os momentos e em todas as dimensões da estratégia uma postura defensiva. Pode-se estar aplicando uma política ou uma estratégia defensiva e estar-se à ofensiva. O que distingue o acto defensivo, é a lógica política e estratégica subjacente às acções militares e outras, e não o carácter que estas têm no “terreno”. Todo o acto de defesa é um acto de resistência e de repulsão da ameaça e do ataque de outrem, visando conservar, proteger o ameaçado. Esta protecção pode implicar um acto ofensivo como sucedeu com Israel em 1967, em que para obstaculizar uma potencial e declarada ofensiva militar dos Países Árabes, investiu primeiro, por surpresa, e para assegurar a margem de manobra e flexibilidade indispensável a uma estratégia militar assente na mobilidade das suas FA. Assim, aquilo que distingue a defesa é a sua lógica reactiva e negadora face às acções de outrem. A defesa funciona para defender alguém, através de medidas de resistência e protecção contra uma ameaça ou um ataque doutrem, por essa via interditado.

O conceito de defesa recobre assim o de estratégia na funcionalidade de interdição desta, para utilizar a linguagem de Poirier, visando preservar a autonomia de decisão, que permite criar um mínimo de liberdade de acção necessário ao exercício do projecto político de uma determinada entidade²⁵. Neste sentido, a ideia de um conceito estratégico de defesa nacional, e de uma política de defesa nacional para recobrir todo o espectro da estratégia integral de um Estado, nada mais representa que uma certa mitologia branca que nasce predominantemente na conjuntura do pós-guerra, visando reforçar no campo das intenções a postura de não-agressividade proclamada em tal conjuntura. O dealbar da Guerra Fria, e os processos de descolonização apenas reforçaram ainda mais a

população e a ingente máquina militar da URSS e ainda hoje, caso não tivesse já havido uma guerra, a Europa se encontraria dividida pela cortina de ferro. Embora também se possa colocar o problema da ameaça por elisão, já referido. Ao configurar essa perspectiva, talvez se possa contabilizar de outra forma a prestação do ocidente na resolução da Guerra Fria. Mas trata-se de uma hipótese a provar.

25 Cf. Lucien Poirier, Stratégie Théorique II, Paris, 1987, pp. 168 e ss. Claro está que não partilhamos do fulcro do argumento do autor, segundo o qual o modo de interdição corresponde globalmente ao vector armado e hostil, correspondendo o modo positivo às estratégias gerais económica e e cultural, que para o autor terminam bem para lá da hostilidade.

necessidade de uma tal postura, no sentido de deixar ideologicamente ao outro o lugar do agressor e de procurar ganhar, ou pelo menos não perder, as simpatias dos novos estados-nações. Não obstante, nunca a grande manobra estratégica de um estado se coibiu de fazer cumprir objectivos ofensivos, apesar das intenções proclamadas em contrário. Pelo que não há nenhuma razão em termos conceptuais para que através de uma sinédoque se tome a defesa como preenchendo todo o âmbito da estratégia, mesmo no caso em que seja “realmente” verídica uma política de não-agressão, e a mesma não seja apenas uma refinada estratégia declaratória.

Em suma, e contrariamente à segurança, a defesa é substantiva e não adjactiva à estratégia; sendo uma das divisões dos modos do conceber e agir estratégico. Desta parte, comprehende-se que mesmo que a estratégia de um estado seja a mais “pacífica” possível tem naturalmente objectivos ofensivos concernentes à configuração da segurança estratégica no seu todo, isto é, à realização efectiva da manobra estratégica na sua plenitude.

4.3 Duelos estratégicos: algumas (possíveis) linhas cruzadas

- a) Defesa versus Ameaça: a ameaça põe em perigo uma dada socialidade, atemoriza, ameaça castigar ou produzir o mal. Face a ameaça a sociedade protege-se, defende-se, visando a sua conservação e a repulsão dos ameaçadores. Ameaça e defesa correlacionam-se, tornam-se antitéticas, tendo por permeio a dinâmica activa da acção ameaçante, a ofensiva.
- b) Risco versus Segurança: o risco perpassa todo o espectro das acções e manobras políticas e estratégicas, e pelo próprio encadeamento dos acontecimentos no devir estratégico, pode gerar ameaças. A segurança busca através de diversos instrumentos, nomeadamente, a defesa e a cooperação, dissuadir, constranger e dissipar as ameaças de uma socialidade sobre outra, procurando dar seguridade a cada socialidade específica e criar um sistema internacional o mais seguro possível. Ao contrário da defesa que precisa de conhecer a ameaça para reagir, a segurança pode actuar sobre as dinâmicas que criam a insegurança, pelo que pode procurar prevenir a hostilidade e a conflitualidade, actuando sobre as dinâmica mais, contingenciais e incertas do risco, visando moldar e configurar o sistema internacional em direcção à maior paz possível.

5. ATRAVÉS DA HOSTILIDADE À CONSTRUÇÃO DA PAZ: ASPIRAÇÕES/INTERESSES E OBJECTIVOS

É tradicional na análise das Relações Internacionais e da Estratégia considerar os interesses e as aspirações nacionais mais importantes, e daí ditos permanentes, como sendo de dois tipos: o bem estar e a segurança; acrescendo também muitas vezes a justiça (Europa) ou a liberdade (EUA)²⁶. Apesar do carácter extremamente vago da conceptualização (segurança e bem estar só podem e devem ser determinados à luz do contexto histórico-estratégico de cada comunidade política), é perceptível que o interesse perpassa o presente e o futuro, tendo uma dimensão que ponta para características ônticas ou ontológicas. A comunidade política quer-se segura, socialmente estável e rica em todos os momentos, agora e no futuro.

Daí a dinâmica dos objectivos nacionais. Estes visam através de medidas de curto, médio e longo prazo, projectar a comunidade nacional para o futuro assegurando-lhe a pervivência do seu bem estar e segurança. Os objectivos, são assim, patamares intermédios que visam assegurar no futuro a consecução dos interesses permanentes da comunidade política. O facto de uma comunidade política ser um fenómeno histórico, geográfico e cultural, ou seja, uma realidade contextualizável no tempo e no espaço, leva a que, de acordo com o próprio devir histórico de outras comunidades, possam haver aspirações e interesses mais ou menos importantes e mais ou menos permanentes, tendo cada entidade comunitária uma graduação dos suas aspirações e interesses, que podem mudar com a evolução dos tempos.

Toma-se como ponto de partida o interesse nacional e os objectivos nacionais, na medida em que referir interesses e objectivos internacionais e transnacionais é hoje esquivo. Não obstante, a conceptualização que se propõe, ainda que tenha essa fonte primária de “interesse” não se cinge à mesma, pretendendo ser uma heurística e hermenêutica que possa recobrir fenómenos actualmente fugidos à conceptualização.

²⁶ Sobre este assunto, por exemplo, Cf. António Ferraz Sachetti, “Guerra e Paz na Perspectiva do Actual Sistema de Relações Internacionais”, Nação e Defesa, N° 76, Out./Dez. 1995, p. 16.

5.1 Das aspirações e interesses

O conceito de interesse expressa uma atenção que é salvaguarda internalizada de actividades, objectos, aspirações que um determinado ser identitário tem para si. Podemos dizer que alguém tem identidade na medida em que atende por simpatia (*sympathos*) àquelas actividades, objectos, aspirações, tendências que tem como suas. Nesse sentido, não só percebe como se apercebe desses estados mediante a sua formulação em interesses. Obviamente que os interesses não tem de ser forçosamente genéticos ou permanentes.

No âmbito de um Estado, o interesse nacional pode definir-se como a apercepção por salvaguarda e promoção dos valores, património e memória política desse Estado. De ressalvar que o Estado, mesmo o rawlsiano, é também curador de valores, património e memória sobre-política, na medida em que cria condições de liberdade para a sua continua reactualização. Mas para efeitos da relação política/estratégia não nos interessam esses elementos sobre-políticos, i.e., aqueles que transcendem o campo da política.

Desta forma, talvez se devesse mesmo fundir o conceito de interesse com o de aspiração nacional, por quanto, uma política de Estado é sempre continuidade temporal, isto é, memória, reactualização de património e valores, e a memória é futurante, pois só há memória se se quer ter futuro e apenas há futuro pela memória (Ricoeur)²⁷. Esta é a dialéctica decisiva. Conclui-se daqui que se trata de um conceito estruturante do qual saem subordinadamente os objectivos nacionais, como realização desses mesmos interesses, não obviando a que aqueles possam retroagir sobre estes. Neste ponto importa ressalvar que se a fusão entre interesse e aspiração tem a sua legitimidade, já que os dois conceitos oferecem continuidade, existe contudo um importante obstáculo que diz respeito aos fins próprios da estratégia ainda que incompletos. Num mundo em que existe uma forte retroacção entre objectivos e interesses, os objectivos estratégicos tendem prefigurar interesses estratégicos que por sua vez estão em consonância com o papel prudencial da estratégia como ética do conflito²⁸. Assim sendo, aquilo que não há-de ser propriamente passível de hostilização, pois representa o cerne da ipseidade de um sujeito

27 Cf. Paul Ricoeur, A Crítica e a Convicção, Lisboa, [s.d.], p. 172.

28 Sobre o papel da estratégia como ética do conflito, cf. António Horta Fernandes, op. cit., 3ª parte.

intramundano quando reabsorvida essa hostilização, serão as aspirações. De qualquer das formas, que fique bem claro que subordinar os interesses às aspirações, muito por causa dos fins estratégicos, que são fins políticos intermédios, nada retira a que estejamos no domínio dos fins não dos meios. Evidentemente que poderão haver interesses políticos não estratégicos mas a distinção entre interesses e aspirações aqui conta por causa da síntese estratégica ser incompleta, embora haja continuidades sem as quais não se percebem os fins da estratégia. Aliás é essa mesmo continuidade semântica que por sua vez reforça a ideia de fins para a estratégia. Em última análise, e também seria difícil não fazer justiça à posição mais clássica que vê na estratégia uma disciplina instrumental, o carácter instrumental mais vincado da estratégia obriga por prudência a reconfirmar a subordinação dos interesses às aspirações e à sua delimitação operativa. É que os interesses da estratégia tangem muitas das vezes o reificado e factico reino dos objectivos, no que têm de mais instrumental, se calhar até mais do que as vezes que tangem o reino das aspirações.

As aspirações remetem para a síntese política última posterior ao patamar da confrontação, quando todos os elementos políticos, mesmo aqueles que caem dentro do âmbito da estratégia são redimensionados de acordo com os valores, património e memória daquela entidade política que quer continuar a ser (no sentido activo e ultimamente pacífico que o verbo tem desde o personalismo cristão, passando por Heidegger, queira este ou não incluir-se nessa tradição ontoteológica). As aspirações nacionais prolongam o que dissemos para o conceito de interesse e para uma primeiramente projectada fusão dos dois conceitos. Devem entender-se como os desejos e vontades mais profundas de uma dada comunidade política. Aqueles desejos e vontades que em última análise dão sentido à sua salvaguarda que, como vimos, se faz ao nível dos interesses. É em nome de um “a haver”, de uma esperança que se espera poder concretizar, no limite, em nome de uma parúsia, que se dá ultimamente sentido à salvaguarda e reactualização de uma memória de um património. A esperança na sua concretização é a esperança que tenham sido vencidos todos os obstáculos, que tenhamos transposto o terreiro da luta. Evidentemente que também as aspirações são conformadas intramundanamente, trazendo consigo a sua sombra de contingência, por isso mesmo as sínteses políticos superiores aceitam na maior parte das vezes uma aproximação relativa a essas aspirações; e por essas mesmas razões a luta não tarda em reacender-se. Mesmo a resolução acabada de determinadas aspirações,

marcadas que estariam por um tempo e por um espaço, não apagariam certamente os estertores da conflagração. Talvez que um trasbordamento definitivo da luta pela paz perpétua seja ultimamente um projecto de realização crística.

5.2 Dos objectivos

Os objectivos, pela sua própria etimologia, referem-se predominantemente ao pólo objectual, como tal focalizam-se na realização plenamente intramundana, na mundanização daquilo que o sujeito é, foi ou tende a ser. Obviamente, que o sujeito-é-já-no-mundo, mas aqui o foco refere-se mais à concretização puramente fática do pôr-em-obra-o-projecto. Trata-se, por assim dizer, do momento de objectivação do que é o sujeito na sua integralidade. Nestes termos, e para efeitos políticos, os objectivos nacionais serão a materialização dos interesses políticos, a sua facticidade realizadora que pode ou não deparar com um meio hostil, e se se depara ou antevê essa possibilidade, estamos então diante de objectivos políticos que caem no âmbito da estratégia. Porém, não se deve ver nos objectivos um mero agir instrumental de interesses, não só porque os objectivos retroagem sobre os interesses, mas também porque são do domínio mais fático e operativo de um mundo de fins, não apenas de meios. Isto é bem visível na atribuição de fins à política, quando falamos em objectivos políticos, e na não atribuição de fins à estratégia, embora referindo-nos aos mesmos enquanto objectivos estratégicos. De um ponto de vista puramente instrumental não se compreenderia a diferença (ainda que a mesma não seja de todo certa, porquanto os objectivos estratégicos configuram um domínio de fins incompletos), ou não fossem os objectivos relativos à hostilidade enquanto políticos uma das faces realizativas intrínsecas desse ser integral, logo movido a fins, que é o ser político integral (o Estado – isto fazendo uma muito benéfola apreciação do aparelho director de uma socialidade estratégica).

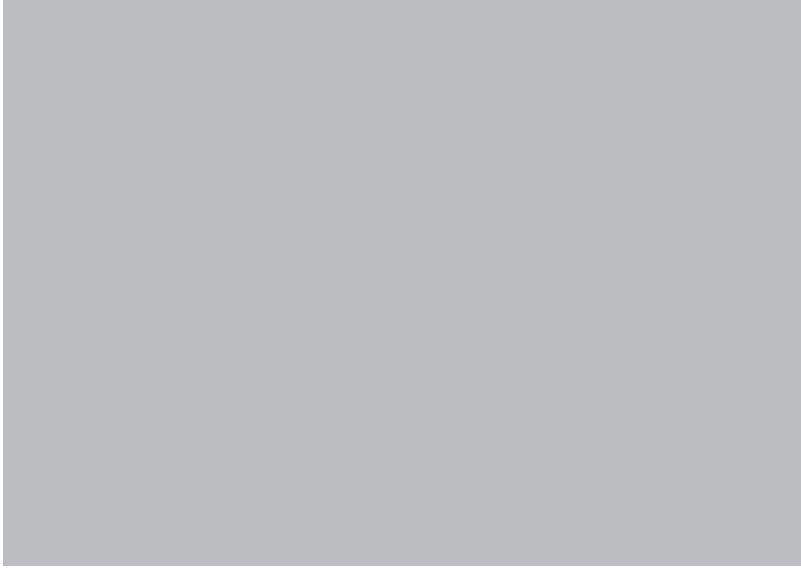
CONCLUSÕES

Pretendemos culminar a nossa digressão pela construção ou armação da paz, de modo a deixar bem claro que a estratégia tem fins, mas esses fins são incompletos, a completar na síntese política superior, que obviamente

não será a síntese das sínteses de tudo quanto há. Todavia, esse desarme último da estratégia não se fez sem essa mesma estratégia, antes se teve em conta a mesma como ética do conflito, como modo de proceder de uma dada socialidade face ao conflito hostil, dando assim vida a uma racionalidade social estratégica alargada. No fundo, o que se quis dizer é que a reabsorção da hostilidade deve ser encarada em dois patamares: num primeiro patamar é preciso dar sentido, tornar inteligível o conflito, para no fundo, poder trabalhar sobre o mesmo e dentro do mesmo. Mas essa atribuição de sentido, essa intelecção do conflito não tem um fito puramente instrumental. Reabsorve-se a conflitualidade hostil para a domar, para prudentemente a circunscrever e dar-lhe outra solução, inscrevendo-a na síntese política superior, armando a paz, no limite teleológico, atirando a estratégia para o museu de antiguidades. Mas para reabsorvermos a hostilidade há que absorvê-la, há que lidar com o que facticamente também se nos impõe. E aquilo que também se nos impõe são novas realidades que implicam uma tradução conceptual em odres novos, daí o termos referido acima a ideia de uma racionalidade social estratégica alargada. O ponto culminante está no “alargado”, numa socialidade que já não se define apenas pelas suas instituições directoras, por uma homogeneidade mais ou menos apreensível, incrustada essa socialidade num ambiente estratégico muito mais esquivo. Para uma socialidade assim configurada os perigos relativos ao conflito já não são apercepcionados de uma mesma maneira (por exemplo, talvez o conceito de risco seja agora mais premente).

Mas em que ficamos? São as novas realidades que implicam odres novos, ou é o nível de apercepção que determina aquilo que mesmo há pouco referíamos que se nos impunha facticamente? De imediato ocorre que nos referimos adverbialmente àquilo que “também” se nos impõe. Fizemo-lo, e isso está bom de ver no sentido desta conclusão, que toma um percurso regressivo oposto ao do corpo do texto, porque pensamos que nem a opção realista nem a opção idealista são ultimamente defensáveis. Voltando às “hidro-metáforas” com que iniciámos o presente trabalho, diremos que pouco sentido faz procurar quem figura quem. O espelho de água que o dique configura nada era sem essa mesma água, mas podia ser esse espelho de água o que facticamente é sem o betão que conforma o dique? O espelho de água é ainda e só água ocupando simplesmente um novo volume que nos obriga a conceptualizá-la como (metáfora opcional) espelho de água? Ou não valerá a água naquelas condições como água na

medida em que seja também e principalmente espelho de água? A realidade não parece poder ser descrita sem a descrição. Pelo que, para exemplificar com algo que *a contrario* parece paradigmatar a atitude realista, a maior premência do riscos actualmente não é independentizável da apercepção que deles fazemos, e a apercepção da hermenêutica da realidade que traçamos. Parece ser uma ilusão não ver na premente assunção dos riscos hoje quaisquer necessidades cognitivas de socialidades em mudança. Serão os riscos os únicos produtores dessa mudança, ou não serão essas mudanças nas socialidades, inclusive a nível cognitivo, igualmente produtoras de riscos?



Documentos

The Future of United Nations Peacekeeping

Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, 23 de Fevereiro de 1999

The United Nations can, I think, fairly claim to have invented both the word and the concept of peacekeeping, but it did so by improvising in response to specific situations and events. Not surprisingly, therefore, peacekeeping has evolved over time, and has taken different forms as it adapted to different circumstances.

Since the end of the cold war, our operations have became more ambitious and more complex. Almost without exception, the new conflicts which have erupted since 1991 have been civil ones. Although, often, there is outside interference, the main battle is between people who are, or were, citizens of the same State. This has obliged the United Nations to redefine the tasks that peacekeeping involves.

Instead of maintaining a ceasefire while waiting for a political solution to be negotiated, we are now more often deployed as part of an agreed process, to help implement a fledgling political settlement. This involves us in such activities as collecting weapons, disarming and demobilizing militias, supervising elections, and monitoring – sometimes even training – police forces.

Putting a war-torn society back together is never easy, and one can seldom say with real confidence that the point of no return has been achieved. But we can claim some success stories. Not all the wounds of conflict have yet healed, but Namibia, Mozambique, El Salvador, even Cambodia are countries which have now lived several years without war, and which have at least a fair chance of lasting peace, thanks to the hard work of United Nations peacekeepers in the late 1980s and early 1990s.

To some extent, we have been victims of our own success. In the early 1990s, expectations ran very high, and some of the assignments we were given were ones which could only have been carried out successfully by much larger forces, armed with heavier equipment and, above all, with clearer mandates.

The international community has drawn lessons from these sad experiences, but perhaps not always the right ones.

In Africa, the effect was to make external Powers more reluctant to expose their forces. Indeed, the tragedy of Rwanda was caused, in part, by fear of repeating the experience of Somalia, which haunted some members of the Security Council.

In Europe, thankfully, a different lesson was drawn. External Powers, especially the United States, became more involved, not less. We saw diplomatic skill and military muscle combined – late in the day, but with great effect – to produce the Dayton Agreement.

The Implementation Force in Bosnia, and the Stabilization Force, which has succeeded it, have to my mind been model peacekeeping forces. Heavily armed, and authorized to use their arms if challenged, they have, in practice, hardly used them at all because their authority has not been challenged.

But, although authorized by the Security Council, they are not United Nations peacekeeping forces, in the sense that they do not wear blue helmets. As you know, they are under North Atlantic Treaty Organization (NATO) leadership.

But another success was the parallel operation in Eastern Slavonia.

There, too, a force was deployed strong enough to intimidate the local parties, so that the Transitional Administration was able to see off early challenges and fulfil its mandate without being dragged into combat. But this was a United Nations operation in the full sense of the term. It brought together a broad range of international responses – military, political, and humanitarian – under the authority of a Special Representative of the Secretary-General, who happened to be a very distinguished American, Jacques Paul Klein.

The result was an integrated strategy, and the force was able to withdraw on time, without leaving renewed bloodshed behind it.

But peacekeeping is not, and must not become, an arena of rivalry between the United Nations and NATO.

There is plenty of work for us both to do. We work best when we respect each other's competence and avoid getting in each other's way. In fact, the United Nations Charter explicitly encourages regional arrangements and agencies, like NATO, to deal with regional problems, provided they do so in a manner consistent with the purposes and principles of the United Nations. So I welcome NATO's role, as I welcome that of other regional organizations in other parts of the world.

But few others have, or would claim to have, the same operational capacity that NATO has. It is, therefore, unfortunate that in recent years the Security Council has been reluctant to authorize new United Nations peacekeeping operations, and has often left regional or subregional organizations to struggle with local conflicts on their own.

That puts an unfair burden on the organizations in question. It is also a waste of the expertise in peacekeeping which the United Nations has developed over the years.

As a result, the number of United Nations peacekeepers fell precipitately between 1994 and 1998. If only that meant there had been a drop in the need for peacekeeping, we could all rejoice. But that is far from the case. In fact, the overall number of peacekeepers deployed around the world remains roughly constant. It is only the proportion of them wearing blue berets that has declined.

Ironically, this happened just when the United Nations, with the support of its Member States, was developing a sound infrastructure for directing and supporting peacekeeping operations.

It is a paradox that, in technical terms, we are better equipped now that we have only 14,000 soldiers in the field than we were five years ago, when we had nearly 80,000. And if our capacity continues to be underutilized, there is an obvious risk that Member States will no longer give us the resources we need to sustain it.

This would not matter if the peace around the world were being successfully kept. But the truth is that the role played by NATO in Bosnia has proved very hard for regional arrangements or defence alliances to reproduce elsewhere.

In Africa especially, I find that local Powers, and indeed regional organizations, are turning more and more to the United Nations for help. We must not dismantle the capacity that can provide that help.

Of course, we must be careful to avoid the mistakes of the past. We must never again send a United Nations force, just for the sake of it, to keep a

non-existent peace, or one to which the parties themselves show no sense of commitment.

That, perhaps, is the lesson of Angola, where, as you know, civil war is now raging once again, and I have had to recommend the withdrawal of the United Nations force.

But let us not forget the positive lesson of Mozambique, which, 10 years ago, seemed quite as tragic and hopeless a case as Angola.

There, the presence of 7,000 United Nations troops had a calming effect, helping to reassure vulnerable parties and people, and to deter disruptions of the peace.

Conflict was successfully channelled into legitimate political institutions, so that interests no longer had to be pursued at the point of a gun.

This required working with the parties to strengthen national institutions and broaden their base. And to ensure that the parties could make use of the new institutions, we had to help them – especially the guerrilla opposition – to transform themselves from an army into a political party. Had we not done that, the opposition leaders would quickly have become disillusioned with the political process and would have been tempted to return to the battlefield.

We also provided incentives for individual combatants, many of whom had been pressed into service as children, had come of age as fighters, and knew no other way of life.

And so, with a little help from the United Nations, the parties in Mozambique were able to make peace. What was once a violent and ruthless rebel movement has become a constructive and peaceful opposition party.

No doubt we got some things right in Mozambique, which we got wrong in Angola, but surely the main difference lies in the behaviour of the political leaders, on both sides, in the two countries.

So yes, we have to be cautious about taking on new mandates in countries where many different interests and ethnic animosities are involved.

But, let us not nurture any illusions that regional or subregional bodies will be able to handle these problems on their own, without help from the United Nations.

You only have to list the countries which might make up a “regional force” in the Democratic Republic of the Congo, for instance, to realize that many of them are already involved in the hostilities on one side or the other.

Indeed, the experience of decades has shown that peacekeeping is often best done by people from outside the region, who are more easily accepted as truly detached and impartial.

So I think we must be prepared for a conclusion which many African leaders have already reached: that if a peacekeeping force is required in the Congo, the United Nations would probably have to be involved.

But, equally, we must be prepared to insist that no such force can be deployed unless it is given sufficient strength and firepower to carry out its assignment, and assured of the full backing of the Security Council when it has to use that power.

I see no need for it to include American troops. But, I think, in other respects, the Bosnian model is just as relevant to Africa as it is to Europe. Increasingly, we find that peacekeeping cannot be treated as a distinct task, complete in itself. It has to be seen as part of a continuum, stretching from prevention to conflict resolution and "peace-building".

And these things cannot be done in a neat sequence. You have to start building peace while the conflict is still going on.

It is essentially a political task, but one which is part and parcel of a peacekeeping role. More than ever, the distinctions between political and military aspects of our work are becoming blurred.

I have no doubt that in future we will need to be even more adaptable. The future of peacekeeping, I suspect, will depend, in large part, on whether we succeed in mobilizing new forms of leverage to bring parties towards a settlement.

In the past, when a peacekeeping operation ran into trouble, the most effective response was to report this to the Security Council, whose permanent members would then put pressure on their respective proxies, mainly by extending or reducing economic and military aid.

In today's conflicts, that kind of government-to-government aid is less important. Conflicting parties now finance their armies with hard currency earned by exporting the commodities they control.

How do we obtain leverage over those sources of income? It may involve a new kind of relationship with the private sector, where the foreign customers and backers of the parties are to be found.

Also, given the civil nature of today's conflicts, which are always, in some degree, a battle for hearts and minds, we may need to engage on a broader front with the civilian population. At the very least, we must ensure that

they have access to reliable and objective information, so that they are not an easy prey for artificially fanned fear and hatred.

It is sadly clear that the need for United Nations peacekeeping will continue and, indeed, will probably grow. And it is very much in America's national interest to support an international response to conflicts – even those which seem remote – because, in today's interconnected world, they seldom remain confined in one country or even one region.

Take Rwanda, for example. The failure of the international community to respond effectively led not only to genocide in Rwanda itself, but also to the exodus of refugees and combatants across the borders.

Because we failed to act in time, seven countries are now fighting each other in a mineral-rich region which should have been a prime area for investment and development. Is this something the United States can afford to ignore?

Personally, I shall always be haunted by our failure to prevent or halt the genocide in Rwanda until nearly a million people had been killed. The peacekeeping force was withdrawn at the very moment that it should have been reinforced.

But whether we express remorse or outrage, or both, our words are of little value – unless we are sure that next time we will act differently. Which means that next time we will not hide behind the complexities and dangers of the situation. Next time we must not wait for hindsight to tell us the wisest course.

Nor must we set impossible conditions, thereby ensuring that the Security Council takes no decision until too late.

We must be prepared to act while things are still unclear and uncertain, but in time to make a difference.

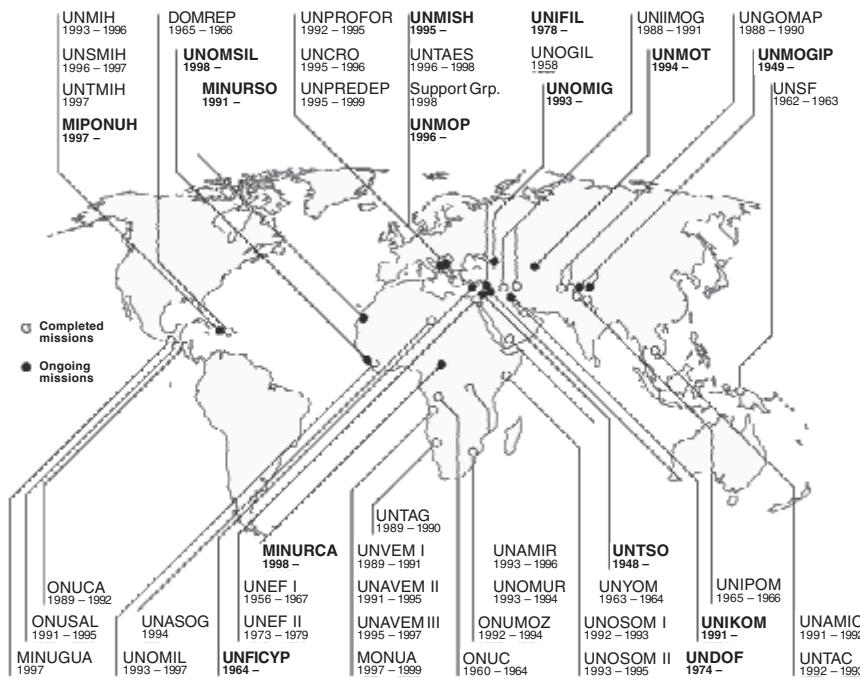
We must do so with sufficient resources – including credible military strength when a deterrent is necessary – to ensure the mission's success and the peacekeepers' safety.

And once the Council has authorized an operation, everyone – but especially those Council members who voted for it – must pay their share of the cost, promptly and in full.

Only if we approach our work in that spirit can we dare hope that peacekeeping in the twenty-first century will build on the achievements of the twentieth.

<http://www.un.org/Overview/SG/sg990223.html>

Completed and Ongoing Peacekeeping Missions



Map No. 3852, 1 (E) Rev. 17 UNITED NATIONS
March 1999

Department of Public Information
Cartographic Section

DOMREP – DOMINICAN REPUBLIC

Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic
May 1965 – October 1966

MINUGUA – GUATEMALA

United Nations Verification Mission in Guatemala

January – May 1997

MINURCA – Central African Republic

United Nations Mission in the Central African Republic

MINURSO – Western Sahara

United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara

MIPONUH – Haiti

United Nations Civilian Police Mission in Haiti

MONUA – ANGOLA

United Nations Observer Mission in Angola

July 1997 – February 1999

MONUC – UNAMSIL – Sierra Leone

United Nations Mission in Sierra Leone

ONUC – CONGO

United Nations Operation in the Congo

July 1960 – June 1964

ONUCA – CENTRAL AMERICA

United Nations Observer Group in Central America

November 1989 – January 1992

ONUMOZ – MOZAMBIQUE

United Nations Operation in Mozambique

December 1992 – December 1994

ONUSAL – EL SALVADOR

United Nations Observer Mission in El Salvador

July 1991 – April 1995

UNAMIC – CAMBODIA

United Nations Advance Mission in Cambodia

October 1991 – March 1992

UNAMIR – RWANDA

United Nations Assistance Mission for Rwanda

October 1993 – March 1996

UNAVEM I – ANGOLA

United Nations Angola Verification Mission I

January 1989 – June 1991

UNAVEM II – ANGOLA

United Nations Angola Verification Mission II

June 1991 – February 1995

UNAVEM III – ANGOLA

United Nations Angola Verification Mission III

February 1995 – June 1997

UNASOG – CHAD/LIBYA

United Nations Aouzou Strip Observer Group

May – June 1994

UNCRO – CROATIA

United Nations Confidence Restoration Organization in Croatia

March 1995 – January 1996

UNDOF – Golan Heights

United Nations Disengagement Observer Force

UNEF I – MIDDLE EAST

First United Nations Emergency Force

November 1956 – June 1967

UNEF II – MIDDLE EAST

Second United Nations Emergency Force

October 1973 – July 1979

UNFICYP – Cyprus

United Nations Peacekeeping Force in Cyprus

UNGOMAP – AFGHANISTAN/PAKISTAN

United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan

April 1988 – March 1990

UNIIMO – IRAN/IRAQ

United Nations Iran-Iraq Military Observer Group

August 1988 – February 1991

UNIFIL – Lebanon

United Nations Interim Force in Lebanon

UNIKOM – Iraq/Kuwait

United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission

UNIPOM – INDIA/PAKISTAN

United Nations India-Pakistan Observation Mission

September 1965 – March 1966

UNMIBH – Bosnia & Herzegovina

United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina

UNMIH – HAITI

United Nations Mission in Haiti

September 1993 – June 1996

UNMIK – Kosovo

United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UNMOGIP – India/Pakistan

United Nations Military Observer Group in India and Pakistan

UNMOP – Croatia

United Nations Mission of Observers in Prevlaka

UNMOT – Tajikistan

United Nations Mission of Observers in Tajikistan

UNOGIL – LEBANON

United Nations Observation Group in Lebanon

June – December 1958

UNOMIG – Georgia

United Nations Observer Mission in Georgia

UNOMIL – LIBERIA

United Nations Observer Mission in Liberia

September 1993 – September 1997

UNOMSIL – Sierra Leone

United Nations Mission of Observers in Sierra Leone

July 1998 – October 1999

UNOMUR – RWANDA/UGANDA

United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda

June 1993 – September 1994

UNOSOM I – SOMALIA

United Nations Operation in Somalia I

April 1992 – March 1993

UNOSOM II – SOMALIA

United Nations Operation in Somalia II

March 1993 – March 1995

UNPREDEP – FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA

United Nations Preventive Deployment Force

March 1995 – February 1999

UNPROFOR – FORMER YUGOSLAVIA

United Nations Protection Force

March 1992 – December 1995

UNPSG – CROATIA

United Nations Civilian Police Support Group

January 1998 – October 1998

UNSF – WEST NEW GUINEA

United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)

October 1962 – April 1963

UNSMIH – HAITI

United Nations Support Mission in Haiti

July 1996 – July 1997

UNTAC – CAMBODIA

United Nations Transitional Authority in Cambodia

March 1992 – September 1993

UNTAET – East Timor

United Nations Transitional Administration in East Timor

UNTAES – CROATIA

United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium

January 1996 – January 1998

UNTAG – NAMIBIA

United Nations Transition Assistance Group

April 1989 – March 1990

UNTMIH – HAITI

United Nations Transition Mission in Haiti

August-November 1997

UNTSO – Middle East

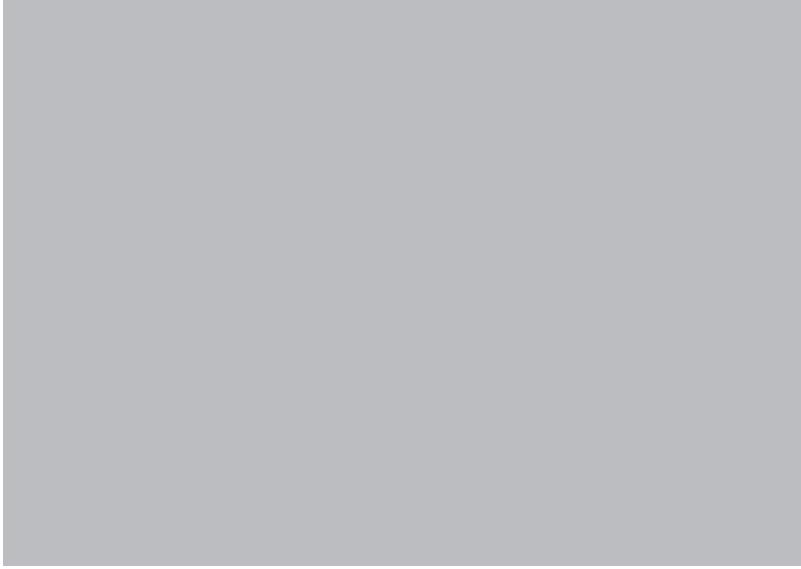
United Nations Truce Supervision Organization

UNYOM – YEMEN

United Nations Yemen Observation Mission

July 1963 – September 1964

<http://www.un.org/>



Recensões

L'ARMÉE D'HITLER, LA WHERMACHT, LES NAZIS ET LA GUERRE

Omer Bartov, Prefácio de Philippe Burrin, (s/l), Hachette, 1999, 317 pp.,
ISBN 2-012-35449-1

A recente edição em França desta obra, escrita originariamente em inglês (*Hitler's Army. Soldiers, nazis, and the war in the Third Reich*, Oxford University Press, 1990) por um autor israelita, serve como pretexto para efectuarmos a sua recensão, tanto mais que nos parece ser livro de máxima importância para quem se interessa não só pelo último conflito mundial, mas também, por aquilo a que se poderia denominar como de uma aproximação a uma semiologia da estratégia, ou seja, o modo como a nossa interpretação do outro na acção estratégica influencia essa própria acção, constrangendo-a, impossibilitando às vezes outra evolução da acção mais viável que a seguida de facto. Omer Bartov procura de facto demonstrar na sua obra como a visão nazi do Mundo, principalmente os preconceitos raciais ligados à ideia de inferioridade rácica do eslavo e do judeu, inculcada na tropa, desde antes da guerra, desde o simples soldado ao topo da hierarquia, condicionaram o modo como a guerra no Leste foi encarada, nomeadamente, tornando aceitável a brutalidade e abuso de força e poder sobre os inimigos, possibilitando uma permissibilidade ético-moral enorme, consubstanciada nas execuções em massa e assassinio de soldados e população civil soviética (incluindo-se os judeus) e também de extorsão e violação, brutalidade esta que se foi acentuando com a evolução negativa para a Alemanha da guerra na Frente Oriental, visto a tensão cada vez mais insuportável sofrida pela tropa num conflito de altíssima intensidade física e psicológica exigir também um escape emocional, expresso em actos de violência inauditos sobre o inimigo, fosse este a população civil ou a tropa soviética (fundamentalmente sobre os prisioneiros).

Historiograficamente, a obra de Omer Bartov é um exemplo arquetípico riquíssimo de como pode ser ampla a abordagem da historiografia militar, muito para lá da mera descrição, ou mesmo interpretação das acções militares. Combinando uma abordagem de História cultural com a da História militar estratégica-operacional, não sobredeterminando nenhuma sobre a outra, mas complementando-as, enriquecendo a abordagem e a interpretação científica, pode o autor apresentar-nos uma interpretação de relevância sobre as atitudes do soldado germânico face ao inimigo sovieto-comunista. Com efeito, chave na sua interpretação, são um acervo

de centenas de cartas escritas por soldados da *Whermacht* na Frente Leste, entre 1941 e 1945, e diversas memórias aparecidas em livros e outras publicações, nomeadamente jornais, que lhe possibilitaram perscrutar a visão psicológica e cultural do combatente alemão face ao seu inimigo e no contexto da evolução progressivamente negativa, para a Alemanha, da guerra (a visão que os alemães tiveram do nazismo tem sido abordada em diversas obras. Veja-se por exemplo, Cf. Peter Reichel, **La Fascination du Nazisme**, (s/l), 1993).

A obra divide-se em quatro grandes capítulos que sucessivamente vão criando a estrutura do edifício que explica a tese do autor, o primeiro relativo à demodernização da frente e ao colapso da *Blitzkrieg* de 1941, e seus efeitos no desgaste das FA (Forças Armadas) alemães, que abre-nos à compreensão do segundo capítulo, à destruição dos “grupos primários”, à desintegração da tradicional infraestrutura que sustentava a combatividade das *Whermacht* e suas antecessoras. O terceiro capítulo estuda a perversão da disciplina como forma de sustentar a combatividade das FA alemães, perversão essa assente na permissividade ético-moral, na brutalização da tropa, na aceitabilidade do massacre, assassinio e outros abusos sobre o inimigo, fossem os elementos das FA soviéticas, fosse, maioritariamente a população civil. Por último, o quarto capítulo, como que nos enquadra toda esta evolução e a estrutura num quadro amplo e completo, ao analisar como a ideologia nazi, e seus preconceitos se inserirão e entranharão na mentalidade do combatente alemão e da sociedade alemã, e através dessa deformação (como diz o autor), dessa interpretação, tornaram natural e justificaram moralmente a tendência para a brutalização e permissividade ética e moral dos soldados alemães na guerra, brutalização essa, que correspondendo a similar resposta por parte dos soldados soviéticos, escalou numa espiral de violência (sentida mais tarde na Alemanha, através do desejo de vindicta russo, na violência sofrida pelos civis alemães às mãos do Exército Vermelho – vindicta que o autor considera muito mais branda que a violência praticada pela *Whermacht* e as SS no Leste), que só terminaria com o fim da guerra.

A demodernização da frente é o eixo à volta do qual se vai desenvolver a progressiva brutalização da guerra no Leste. Com efeito, a *Whermacht* assenta as suas vitórias entre 1939-1941 na superioridade no uso de um pequeno corpo técnico-tecnológico das suas FA, alicerçado numa aviação focalizada no apoio táctico-operacional e na moto-mecanização de algu-

mas divisões do exército (em 1940, das 141 divisões empenhadas na campanha de França, apenas 10% eram blindadas). Como o autor relembra, aquando do ataque à URSS, já é nítido a inferioridade produtivo-tecnológica da Alemanha em sustentar as suas FA (em 1941, cerca de 6.000 carros de combate e 2.500 aviões alemães contra 24.000 carros de combate e 9.000 aviões soviéticos). Para címulos, a pequenez do corpo técnico-tecnológico alemão foi como que deglutiado pela vastidão da URSS, na medida em que assentando a sua vantagem na concentração num ponto focal de aplicação (denominado *Schwerpunkt* na terminologia prusso-alemã), e por conseguinte na decisão do combate e da campanha num espaço de dimensões relativamente curto e delimitado, a sobreabundância espacial da União Soviética acabou por impossibilitar a boa aplicação da *Blitzkrieg* num território de todo pouco apropriado à sua utilização. E não só, pois a própria pervivência do corpo técnico-tecnológico foi intensamente desgastado por essa sobreabundância de espaço acabando por aniquilá-lo no Inverno de 1941-42. Era a demodernização da frente, e o retorno a condições primitivas de combate, que o autor compara à situação da Frente Ocidental entre 1915 e 1917.

Esta demodernização da frente, reforçou o impacto já havido sobre as FA alemães com o fracasso da *Blitzkrieg* no Leste, consumado num brutal acréscimo das baixas; 75% da força inicial de combatentes estava fora de combate no início da Primavera de 1942. Esta evolução levou à pulverização e aniquilamento dos “grupos primários” de combate e à atomização e isolamento do combatente na frente, ou seja, explicitando a terminologia americana do autor, o núcleo básico do combatente, a sua secção ou pelotão, os *kameraden*, como gostam os velhos soldados alemães de dizer, que eram o sustentáculo e o âmago da moral combativa da *Whermacht* tinham sido dizimados. O autor aproveita este capítulo para efectuar também uma crítica feroz da ideia de que a *Whermacht* era uma entidade apolítica alicerçando a sua moral combativa nos ditos “grupos primários”, relevando que sendo talvez verosímil para a Frente Ocidental, onde muitos dos estudos sobre este conceito foram efectuados, o não pode ser para a Frente Leste, derivado dos pesados custos humanos que a caracterizavam, e sendo por isso necessário encontrar outro enquadramento para explanar a resistência alemã face à URSS até 1945. Essa explicação pode ser encontrada na perversão e permissividade da disciplina face ao inimigo, na aceitabilidade civilizacional e rácica da violência indiscriminada sobre o inimigo (militar ou civil) como modo de alicerçar e sustentar

a moral combativa do combatente alemão, atomizado como estava desde o desaparecimento do seu “grupo primário.”

Tradicionalmente, era rigorosa a disciplina nas FA alemães, assente na obediência e na organização, na responsabilização e no ascetismo dos oficiais, assegurando a coesão nas situações mais difíceis. A ideia de “comunidade da frente” possibilitou entre as guerras a aproximação ideológica do exército e dos nazis, ambos apoletas do ascetismo do *Frontkampfer*, o combatente da frente da Grande Guerra, abrindo as portas à progressiva politização da *Whermacht*. Esta progressiva politização assente em preconceitos ideológicos e raciais abriu as portas à aceitabilidade da brutalidade face aos grupos de “subhumanos”, já durante a campanha da Polónia, contra os judeus e contra os polacos, iniciando-se aqui uma progressiva perversão da atitude do combatente tendendo em direcção à sua total brutalização. Na Rússia, esta atitude torna-se a norma “moral”, sendo como fora considerada pelos nazis como uma guerra de extermínio, uma guerra que tomou características apocalípticas, deixando de se condenar todo o tipo de violências sobre o inimigo, e diluindo a própria moral individual de cada homem. A desintegração dos “grupos primários” confluindo-se com a ascensão da politização e ideologização nazi das FA, possibilitou o reforço dessa brutalização da guerra, contra todos aqueles que se opusessem à lógica nazi. Sem dúvida, o inimigo, mas também todos aqueles que no campo alemão confrontassem a ideologia nazi e fossem considerados como potenciais ou reais “derrotistas”. Os soldados passaram igualmente a controlar politicamente os seus “camaradas” que demonstrassem sinais de defecção ou fraqueza, reforçando pelo medo, a coesão e a moral combativa das FA alemãs. Omer Bartov salienta então, que enquanto entre 1914 e 1918 houve apenas 48 execuções por traição, entre 1939 e 1945 estas foram de 13.000 a 15.000 na *Whermacht*.

A ideologia nazi, consubstanciada na valorização da morte e da violência, celebrando a vitalidade através do abuso do poder e do acto agonista, tornando por isso, o combate como uma súmula da existência, incrustou-se facilmente à situação de tensão vivida pelo combatente da frente. Fascínio pelo apocalipse, pelo poder e pela destruição, assente numa fé irracional e absoluta em Hitler, numa unidade espiritual e mística entre o *Führer* e o povo alemão, permitiu a demonização do inimigo, num combate espiritual e apocalíptico, onde tudo era permitido com vista à vitória e à sobrevivência, em que a própria luta desesperada dos russos, face ao

perigo de serem exterminados pelos alemães, era conotada com um fanatismo irracional e satânico dos comunistas exigindo-se por isso uma maior brutalização para os eliminar definitivamente como um vírus letal que ameaçava a Alemanha e a humanidade, e do qual os alemães eram o facho que alumia a futura civilização. Neste caldo de cultura, o próprio fascínio alemão pelo intelectual e filosófico ajudava a reforçar a politização da guerra, visto a *Whermacht* a pedido dos soldados, e já vindo de uma velha tradição, efectuar formação política e doutrinal através de debates políticos nas unidades, ajudando a conformar e configurar a mentalidade dos combatentes com os padrões nazis da guerra.

Esta evolução possibilitou a progressiva diabolização do inimigo e deificação de Hitler, a visão da batalha como teste supremo, a visão preconceituosa da superioridade racial e cultural da Alemanha e dos alemães, a visão da guerra a Leste como o confrontamento apocalíptico de civilizações, do bem e do mal, e por conseguinte a aceitabilidade da brutalidade e da violência inaudita de molde a conformar o Mundo com a visão nazi deste. A guerra do Leste era justificada e justificável, nos seus moldes mais bárbaros com a necessidade de salvar a civilização da Europa face à “barbárie” comunista. E cada acto de maior resistência desesperada dos russos ser taxado como um exemplo do excesso de fanatismo irracional do comunismo que devendo ser extirpado em nome da humanidade exigiria um acto ainda mais brutal por parte dos combatentes alemães, quando era a própria brutalidade da invasão e da guerra de extermínio feita à URSS pelos alemães que levava à resistência desesperada dos soviéticos. Esta observação entre a relação da ideologia, da brutalização e renovada brutalização da guerra como resposta à contínua e também renovada resistência já fora contudo salientada por Michael Geyer (veja-se Cf. o autor “Germany Strategy in the Age of Machine Warfare” in Peter Paret, ed., **Makers of Modern Strategy – From Machiavelli to the Nuclear Age**, Oxford, 1994, pp. 527-567).

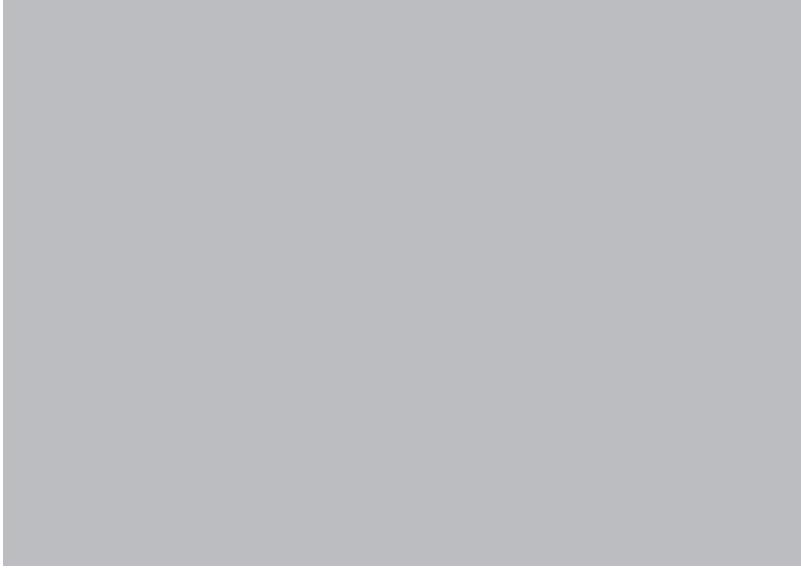
A ideologização das FA e a cega confiança em Hitler, ajudou as FA alemães a aceitar a deformação da realidade de acordo com uma perspectiva nazi, a permitir uma perversão da moral e ética, que legitimou nos soldados a aceitabilidade das políticas de genocídio e extermínio nazi, com vista segundo esta, a salvar a Europa, levando em última análise à desumanização da *Whermacht* e dos combatentes alemães, que sustentou a resistência, mesmo face à derrota inevitável (até porque as políticas de extermínio aceites, consentidas e feitas por quase todos, faziam temer o

pior na derrota), até que a morte do *Führer* quebrou os laços de fidelidade e fascínio, e tornou a rendição inevitável.

A obra de Omer Bartov releva como a visão do outro na estratégia pode moldar de forma “absurda” a própria acção estratégica, impossibilitando medidas mais eficazes de solução do conflito. É certo que, no caso do confrontamento apocalíptico entre a Alemanha nazi e a URSS comunista, tal visão foi moldada pela própria “absurdade” do regime nazi, e pela sua visão preconceituosa extrema e absoluta deformação desumanizada de perscrutar o Mundo. Além disso, Bartov, permite-nos ver como é tão enganosa a similaridade que hoje muitos vêem entre o comunismo e o nazismo, de certo modo, como salienta o autor, legitimando-o apenas como uma mera ideologia política, desculpabilizando-o, em última análise. Os crimes hediondos do nazismo, podem ser numericamente equivalentes aos do comunismo, mas a ideologia nazi, ao contrário da comunista, carregava consigo conscientemente a vontade de exterminar e de eliminar aqueles que o preconceito nazi considerava como “subhumanos”. De facto, enquanto a eliminação dos “burgueses” foi uma sequência contextualizável do processo de afirmação do comunismo, uma sequela do processo revolucionário, mais do que uma intenção alguma vez impressa na ideologia, pelo menos de forma consciente, no nazismo, o culto da violência e da raça superior, tinham nela entranhada e impressa a violência assassina de que deu tantas provas, uma cultura assente basicamente no ódio a toda a diferença e ao Mundo (Ian Kershaw salienta precisamente que a marca característica do poder de Hitler foi a destruição, e que no seu vocabulário político, é sistematicamente usada a palavra aniquilamento, *Vernichtung*. Cf. Ian Kershaw, **Hitler, um Perfil de Poder**, Rio de Janeiro, 1993, p. 187) . Lendo a obra de Omer Bartov, é clarividente como tão distinto pode ser, quando se quer aprofundar verdadeiramente a História, a distância que vai da URSS comunista à Alemanha nazi.

Em última análise, esta obra abre-nos a porta para o verdadeiro fascínio que é aprofundar a História, buscando na rigorosa selecção das fontes e numa pesquisa aturada, redescobrir como foi de facto, e como neste particular caso, não deve voltar jamais a ser a História da humanidade.

António Paulo Duarte



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ALMEIDA, Francisco Ferreira de, "O Princípio da não Ingerência e o Direito Internacional Humanitário", in, *A Ingerência e o Direito Internacional: XIV Jornadas IDN-CESEDEN*, IDN, 1995, Cota 9223 – 33 D

ALTMANN, Jurgen, et al., *Sensors for Peace*, United Nations Institute for Disarmament Research, 1998, Cota 9927-33 C

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *Proceeding: forty-first ordinary session: second part – June 1996*, WEU, 1996, Cota 9286 – 33 E

BOUTROS-GHALI, Boutros, *Agenda para o Desenvolvimento*, Nações Unidas, 1994, Cota 8973 – 18 G

CHAYES, Antonia, RAACH, George, ed., *Peace Operations: Developing an American Strategy*, National Defense University Press, 1995, Cota 9217 – 33 D

COOK, Frank relat., *Les Nouveaux Roles des Forces de Reserve*, Bruxelas, Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission de la Defense et de la Securité, pp. 1-25, Cota 10048 – 34 A

EEKELEN, Wim van, *Assistance Militaire aux Operations civiles dans le Contexte de Missions de Maintien de la Paix*, Bruxelas, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1998, Cota 10048 – 34 A

FERNANDES, José Manuel dir., *JANUS 98 – suplemento especial: As Forças Armadas Portuguesas no Novo Contexto Internacional*, Público, Universidade Autónoma de Lisboa, 1998, Cota 9895 – 34 C

GAMBA, Virginia, *Managing Arms in Peace Processes: Training*, United Nations Institute for Disarmament Research, 1998, Cota 9772 – 34 F

HOFFMANN, Stanley, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, University of Notre Dame Press, 1996, Cota 9973 – 35 A

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES, *Glossário de Operações de Apoio à Paz*, IAEM, 1996, Cota 9531 – 33 A

INSTITUTO ESPANOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, *Consideraciones sobre los Estatutos de las Fuerzas Armadas en Actividades Internacionales*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, 1998, Cota 9835 – 34 G

KARNA, Margaret, MINGST, Karen, "Multilateral Institutions and International Security", in *World Security*, St. Martin's Press, 1991, pp. 266-294, Cota 9380 – 33 F

ROPER, John, *Keeping the Peace in the Post-Cold Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping: a Report to the Trilateral Commission*, The Trilateral Commission, 1993, Cota 9059 – 17 G

VIGIER GLARIA, Luís, "Ingerencia e Derecho Humanitario", in, *A Ingerência e o Direito Internacional: XIV Jornadas IDN-CESEDEN*, IDN, 1995, Cota 9223 – 33 E

WHITE, N. D., *Keeping the Peace: the United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University Press, 1997, Cota 9759 – 34 F

ZACARIAS, Agostinho, *The United Nations and International Peacekeeping*, Tauris Academic Studies, 1996, Cota 9254 – 33 E

ZAWELS, Estanilao, *Managing Arms in Peace Processes: the Issues*, United Nations Institute for Disarmament Research, 1997, Cota 9415 – 33 G

PERIÓDICOS

BARTONE, Paul, "A psicologia militar e as missões de paz", in: *Revista de Psicologia Militar*, nº 10 (1997), pp. 11-161

CHAUVANCY, François, "Quel avenir pour les opérations de maintien de la paix?", in: *Défense Nationale*, 53 année (Aout-Septembre 1997), pp. 147-151

CHERRIE, Stanley, "Operações de paz", in *Military Review*, nº 4 (4º trim. 1997), pp. 3-85

COELHO, Adelino de Matos, "Legitimidade e limites do uso da força nas operações de paz", in: *Revista Militar*, nº 11 (Novembro 1997), pp. 1001-1042

DANDEKER, Christopher, GOW, James, "The future of peace support operations: strategic peacekeeping", in: *Armed Forces & Society*, vol. 23, nº 3 (Spring 1997), pp. 327-347

GREEN, David, KAHL, Chad, DIEHL, Paul, "Predicting the size of UN peacekeeping operations", in: *Armed Forces & Society*, vol. 24, nº 4 (Summer 1998), pp. 485-500

LEANDRO, José Garcia, "Command, military doctrine and peace support operations", in: *Revista Militar*, nº 8-9 (Agosto-Setembro 1998), pp. 613-630

MENEZES, Faria, "Operações de apoio à paz: caracterização e aspectos doutrinários", in: *Jornal do Exército*, ano 36, nº 426-427 (Junho-Julho 1995), pp. 8-21

ORTIZ, Román, "ONU: los retos del mantenimiento de la paz", in: *Revista Española de Defensa*, ano 10, nº 107 (Enero 1997), pp.42-47

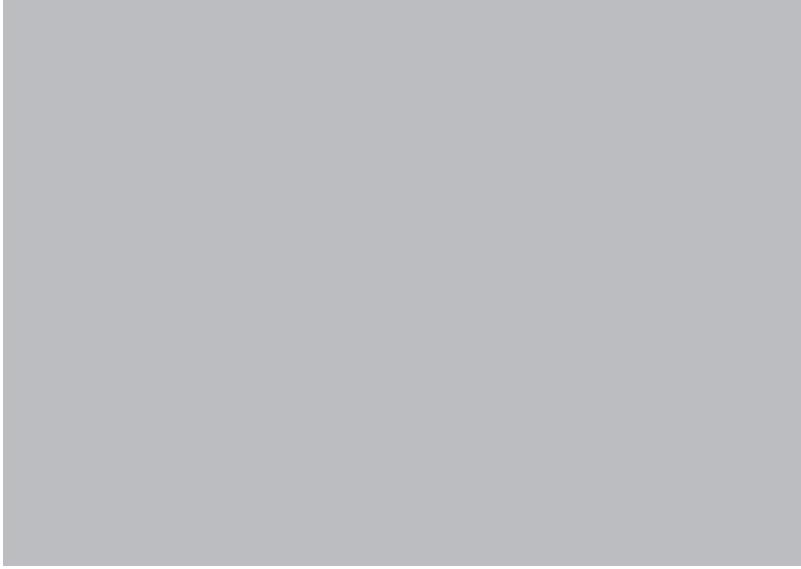
PÉREZ DE LA MAZA, Alberto, "50 años de operaciones de paz", in: *Ejercito*, ano 59, nº 690 (Julio-Agosto 1998), pp. 11-16

ROBERTS, Adam, "Humanitarian action in war", in: *Adelphi Paper*, nº 305 (December 1996), pp.3-96

SAINT GERMAIN, Paul-Ivan, "Le maintien de la paix: des opérations d'un nouveau type", in: *Défense Nationale*, 53 année (Janvier 1997), pp. 25-36

VIEIRA, Belchior, "A ação humanitária nas operações de apoio à paz", in: *Nação e Defesa*, nº 83 (Julho-Setembro 1997), p.103-119

WILLIAMS, Michael, "Civil-military relations and peacekeeping", in: *Adelphi Paper*, nº 321 (August 1998), pp. 13-93



Abstracts

Current Issues in Peacekeeping, Bernard Miyet, pp. 17-26

After the end of the Cold War period, Peacekeeping had an increasing development. Unfortunately many of these multilateral actions are facing the lack of political support and appropriate equipment. As a sequence, the Blue Helmets have frequently suffered acts of humiliation, which had a considerable impact over the political leader's choices and the public opinions' support on what concerns peacekeeping operations involvement. Many states decide to share tasks with regional, sub-regional organisations and ad-hoc multinational coalitions. As a result, between 1995 and 1998, the United Nations did not pursue a single peacekeeping operation. Last year, the fact the efforts undertaken within the regional domain did not solve the problem led to a renewed interest in peacekeeping under UN auspices.

By facing diversified challenges in the non military field from humanitarian assistance to elections supervision, these kind of missions became rather complex and demanding.

The new missions demand more human and financial resources and a deeper commitment both from the UN and the international community, by making available all the possible means, in order to guaranty peace and stability to future generations.

Portugal in the Security Council 1997-1998: The United Nations and the Peace Processes' Consolidation, António Monteiro e Fernando Andresen Guimarães, pp. 27-43

The peacekeeping operations mandates' constitution and extension have been a regular task for the Portuguese delegation in the UN, as well as for the other fourteen delegations of its members states for the past two years of Portuguese permanence in the Security Council between 1997 and 1998. Portugal gave a remarkable contribution to the evolution of peace-keeping doctrine in the United Nations, namely for the sake of an effective integration and co-ordination of its activities for the consolidation of peace.

For two years, sometimes in an isolated way, we were able to call the Security Council's attention to the importance for the need to foresee and implement political, economical, social and humanitarian programmes

still during the peacekeeping operations, instead of leaving them for the post-conflict period, once they are essential to most activities leading to peace consolidation.

**UN Peacekeeping and the Use of Force: no Escape from Hard Decisions,
Mats Berdal, pp. 45-64**

The highly uneven record of UN involvement in internal conflict in the 1990s has led to widespread questioning of the continued utility of peacekeeping. In particular, events in former Yugoslavia, Somalia and, above all, in Rwanda during the first half of the decade, have been taken by many as evidence of the UN's inherent inability to address the challenges posed by contemporary civil conflict. The article argues that any evaluation of the UN's performance requires a distinction to be drawn between the "UN" as an organisation responsible for the management peacekeeping operations, and "UN Member States" who authorise missions and make available resources for their implementation. What is needed is not simply a rejection of traditional peacekeeping in favour of some more forceful or "robust", but rather a greater honesty about the hard political choices facing Member States and the UN when they consider intervention in civil war like conflicts. "Honesty" in this context refers to the readiness of governments to take tough political choices and to accept the risks and costs, both short-term and long-term, of becoming involved in intra-state conflicts.

Conscription and Citizenship, Raimundo Narciso, pp. 65-92

Portugal's decision to abandon Conscription is not an isolated decision. Its origins among common causes in other European NATO countries, which are responsible for the creation of a new political and strategic environment, both in our continent and in the world.

In Portugal, the Conscription followed an orientation similar to the French one, which is traditionally considered as a pioneer on the outline of such process. One can consider three main periods for the Portuguese case: the first from the moment when the nation was founded till the *Restauração* period, during which the armed force is very diversified both

in its origin and its nature, with a predominantly non permanent characteristic; the second from 1640 till 1911, with the Republic, the army had a permanent existence and the recruitment coercive; the third from 1911 when the military service became compulsory and universal¹. Therefore, the Conscription does not exist since the time when the Nation became consolidated. Nevertheless, its short existence had an important role in the consolidation of a civic and national consciousness of defence of the country. One can not – and should not attribute to it the role of main vehicle in the consolidation of civic and national consciousness of the Portuguese. If that would be true, where would we place the civic consciousness and the patriotic feelings of those men and women which did not attend Conscription?

From Hostility to the Construction of Peace. A Critical Review of Some Strategical Concepts, António Horta Fernandes e António Paulo Duarte, pp. 95-127

In a changing world, considering the end of the Cold War in the context of a social-economical revolution created by the cybernetic hiper-velocity of globalisation, the concepts that before structured our way of thinking security/defence, the threat/risk, as well as the notions of aim, interest and national goal are being confronted by a changing reality. The present article is an approach aiming to rethink these concepts, according to the world's evolution in order to make them more operational, giving them the capacity of moulding and at the same time expressing a reality in moving. Basically, defence is considered as a reaction against someone and security as a dynamic quest to stay safe. Threat is conceptualised as an active expression of the desire of political and strategical change and the risk as a pure event not directly intentional that can, however, create political and strategical insecurity. The problematic of the aims and interests is juggled in a frame of attribution of aims to strategy.

1 This was the existent situation when the article was written.



Av. das Descobertas, n.º 17

Restelo • 1400-091 LISBOA

Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL AVULSO

- Instituições 5.000\$00 Para o estrangeiro, os preços são
 Individuais 4.000\$00 acrescidos de despesas de expedição.

Cada número 1.500\$00
Preço acrescido de despesas de expedição.

- Estudantes 3.500\$00 É necessária a fotocópia do cartão
de estudante referente ao ano em
curso.

Números a assinar:

Números a comprar:

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

idn@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 - Fax 21 392 46 58

