

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA



Dissertação de Mestrado

**ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA NAS NOVAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ACTUAL
CONTEXTO ESTRATÉGICO:
O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR.**

António José Fernandes de OLIVEIRA

Orientadores:

Professor Doutor Luís MOITA

Professor Doutor Francisco PROENÇA GARCIA

Lisboa, Novembro de 2009

Ao meu avô paterno!

*Que com as suas mãos de granito e o seu
espírito aberto me ensinou a andar e a olhar para
além da montanha!*

Agradecimentos

As minhas primeiras palavras vão para as Forças Armadas Portuguesas, onde me orgulho de servir. O meu profundo agradecimento ao Centro de Tropas de Operações Especiais, onde passei os melhores momentos da minha carreira. Foi com os seus militares que percebi o verdadeiro significado de palavras e expressões como a camaradagem, a lealdade, a abnegação e o sacrifício em prol de uma causa - *“cheio de Deus não temo o que virá, pois venha o que vier nunca será maior que a minha alma!”*

Foi no comando de um pequeno grupo de Militares de Operações Especiais que conheci o Kosovo, no quente Verão de 1999 e foi com alguns deles que ali regresssei em 2005. Com eles vivi dificuldades, senti incomodidades e corri riscos, mas foi também com eles que me senti útil, ao serviço do meu país, no seu contributo para a resolução deste conflito e me fui interessando por estas temáticas. Aos “meus” bravos do DOE ALFA que me acompanharam de Penude à Guiné, do Kosovo a S. Tomé, o meu mais sentido obrigado.

Durante o período de realização deste trabalho académico beneficiei de inúmeros apoios aos quais desejo expressar o meu reconhecimento. O primeiro agradecimento pessoal é dirigido aos meus orientadores, ao Professor Doutor Luís Moita e ao Professor Doutor Francisco Proença Garcia. A sua permanente disponibilidade, incentivo, paciência, generosidade e apoio foram fundamentais para que fosse possível materializar este desafio.

Os agradecimentos seguintes vão para todos aqueles que contribuíram com os seus conhecimentos e conselhos para estruturação e elaboração deste trabalho. Um reconhecimento especial ao Major General Martins Branco, aos Tenentes-Coroneis Camilo Monteiro e António Eugénio e à Mestre Mónica Ferro, pela disponibilidade com que me receberam, pelas ideias e indicações com as quais fui trilhando o “caminho das pedras” de acordo com os objectivos definidos.

Foram diversas as personalidades e amigos com quem partilhei e discuti este estudo. Não posso deixar de referir e relevar a colaboração do mais importante deles - a Catarina. Foi o seu apoio permanente, os seus conselhos, a sua paciência e a sua sabedoria que me permitiram fazer mais este voo.

A todos o meu profundo agradecimento e bem-hajam.

Resumo

A mudança da conflitualidade para o interior dos Estados constitui actualmente a forma preponderante dos conflitos. Este novo paradigma leva-nos ao caso típico da guerra entre a população ou entre o povo desse território, verificando-se uma grande volatilidade no que concerne à natureza dos actores envolvidos.

A matriz predominante é o combate entre grupos de pessoas, muitas vezes com uma legitimidade não reconhecida, interna e externamente. Desta forma, os actuais conflitos intra-estatais, em que se recorre à violência armada, assumem novas feições nas suas vertentes bélicas, políticas, sociais e culturais, conformando um novo tipo de violência.

É com base neste contexto, cada vez mais complexo, que a Comunidade Internacional tem vindo a ser chamada a intervir na resolução de conflitos, levando também à alteração do paradigma das tradicionais operações de paz, para um conceito de operações de paz complexas.

Sendo a vontade das populações o centro de gravidade das actuais operações, o emprego do instrumento militar nas actuais operações de paz está baseado na execução simultânea de um conjunto de actividades, que, para além da segurança, outras áreas do bem-estar são desenvolvidas. Desta forma, a criação e manutenção de um ambiente de estabilidade e segurança será apenas um facilitador e uma parte da sua actuação, pois, estando os objectivos militares sujeitos a um sistema de constrangimentos cada vez mais complexo, uma articulação dinâmica com os objectivos não militares é fundamental para que se atinja o estado final político desejado.

Pretende-se assim, num sistema de aproximação integrada ao conflito, uma força militar versátil que permita atingir e manter as condições de segurança e, ao mesmo tempo, consiga garantir o apoio necessário para que, em conjunto com os outros instrumentos de poder ou outras agências possam, em tempo útil, encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito e assim criar as condições para uma paz sustentável.

Palavras – chave

Conflito; Contexto estratégico; Instrumento militar; Kosovo; Operações de Paz; Resolução de Conflitos

Abstract

Nowadays, the preponderant way in which conflicts develop occurs through the change of conflict towards states' inner borders. This new paradigm takes us to a typical case of war among populations or people connected to a territory, leading to great volatility in what concerns the nature of actors involved in the conflict.

The predominant matrix is the fight between groups of people, sometimes with unrecognized legitimacy, either internally or externally. This way, the actual Intra-State conflicts, based on armed violence, take on a new shape in what concerns belligerence, politics, social and cultural issues, leading to a new type of violence.

Based on this complex context, the International Community has been called upon to get involved in conflict solution, thus changing the traditional peace operations paradigm into a complex peace operations concept.

Considering the will of the people as the centre of gravity in present operations, the military instrument's employment in ongoing peace operations is based on the simultaneous execution of a set of activities where different aspects of well-being, besides those security-related, are developed. The achievement and the forward maintenance of a stable and secure environment will act, only, as an initial enabler and a minor part of the global performance due to the fact that military objectives are constrained to a complex scenario, where becomes vital a dynamic articulation with the civilian objectives to accomplish the desired political end state.

The wished final product, in an integrated conflict system approach, is a fulfilled military force that allows the reach of a secure situation and, at the same time, able to guarantee the necessary support in a joint and multi-agential environment with the additional Power instruments, searching the adequate solution, in a right useful time, for the root cases of conflict and therefore assume the necessary conditions for an sustainable peace condition.

Key words

Conflict; Strategic Context; Military Instrument; Kosovo; Peace Operations; Conflict Resolution

Índice

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract.....	4
Lista de Abreviaturas e Siglas	7
Glossário.....	9
Introdução.....	13
1. O actual contexto estratégico	17
a. A conflitualidade no pós Guerra-fria	17
b. A “privatização” da violência armada - os novos actores	18
c. Os conflitos na actualidade - a busca da assimetria.	20
d. Os conflitos intra-estatais.	24
2. A resolução de conflitos.....	28
a. A teoria da resolução de conflitos. Os contextos <i>onusiano</i> e da OTAN.....	28
b. Os desafios do actual contexto estratégico. As “novas operações de paz”	32
c. O sucesso na resolução de um conflito	34
d. A utilização dos instrumentos do Poder na resolução de conflitos - a aproximação integrada	38
3. O Poder militar - o seu emprego na resolução de conflitos	42
a. O Poder militar	42
(1) O Poder militar e o Estado.....	43
(2) A mutação no emprego do Poder militar.....	45
(3) O impacto das operações de paz na reorganização dos aparelhos militares....	49
b. O instrumento militar na resolução de conflitos	51
(1) A aproximação clássica às operações de paz.....	51
(2) Os desafios para a Força nas operações de paz complexas	54
(3) O emprego da força militar e a responsabilidade de proteger	60
(4) Os princípios para o emprego da Força	61
(5) Que Força militar para a resolução de conflitos	65

4. O caso do Kosovo - aplicação do instrumento militar na resolução do conflito	68
a. O contexto de emprego	68
(1) Os antecedentes próximos do conflito e o contexto estratégico.....	68
(2) O ambiente operacional	71
b. O papel da Kosovo Force (KFOR).....	76
(1) A missão, tarefas e organização iniciais.....	77
(2) A evolução do papel da KFOR.....	79
c. O (in) êxito do emprego da força militar no conflito do Kosovo.....	83
Conclusões.....	87
Bibliografia.....	93

Anexos:

Anexo A - Distribuição da população do Kosovo por etnias.	103
Anexo B - Distribuição religiosa no Kosovo.	104
Anexo C - Dispositivo da KFOR em 1999.....	105

Lista de Abreviaturas e Siglas

A

AJP *Allied Joint Publication* – Publicação Aliada Conjunta

C

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CI Comunidade Internacional

CNU Carta das Nações Unidas

CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas

E

EBAO *Effect Based Approach to Operations* - Operações Baseadas nos Efeitos

EUA Estados Unidos da América

I

IESM Instituto de Estudos Superiores Militares

J

JOE *Joint Operating Environment* - Ambiente Operacional Conjunto

K

KFOR *Kosovo Force*

KPC *Kosovo Protection Corps*

KPS *Kosovo Police Service*

L

LDNFA Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

N

NA5CRO *-Non-Article 5 – Crises Response Operations* – Operações de Resposta a Crises

M

MNTF *Multinational Task Forces* - Forças - Tarefa Multinacionais

MTA *Military Technical Agreement*

O

OAP	Operações de Apoio à Paz
OI	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

R

RMC	Revolução dos Assuntos Militares em Curso
-----	---

U

UÇK	Exército de Libertação do Kosovo
UE	União Europeia
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i> - Missão das Nações Unidas no Kosovo
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

W

WVA	<i>War Veterans Association</i> - Associação dos Veteranos de Guerra
-----	--

Glossário

Nesta dissertação adoptamos os seguintes conceitos:

Assimetria

A assimetria consiste em recusar as regras de combate impostas pelo adversário, tornando imprevisíveis as suas acções. Tal pressupõe simultaneamente a utilização de forças não previstas para o efeito, a utilização de armas contra as quais os meios de defesa não são adequados, a utilização de métodos não convencionais, locais de combate imprevisíveis e o efeito surpresa (Boniface, 2003, pp 137). Pode ser militar, política, táctica e de âmbito e psicológica (Rogeyro 2002, pp 740).

Consolidação da Paz

Conjunto de acções destinadas a identificar e apoiar as estruturas com as quais se reforça e solidifica a paz, de modo a evitar o recomeço das hostilidades (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 121).

Defesa Nacional

“É o conjunto de medidas, de carácter militar, politico, económico, social e cultural, que adequadamente integradas e coordenadas, desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças que directa ou indirectamente possam pôr em causa a segurança nacional” (IDN, 2006).

Diplomacia Preventiva

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

Dissimetria

A dissimetria é a procura de uma superioridade qualitativa e/ou quantitativa por parte de um dos contendores (Boniface, 2003, pp 137).

Estratégia

A ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (Couto, 2007).

Estratégia Militar

É a componente da Estratégia nacional, que apresenta a forma como o Poder militar deve ser desenvolvido e aplicado para atingir os objectivos nacionais (AJP 1 (C), 2007, pp 3-1).

Guerra

Guerra como a violência armada e sangrenta, entre grupos organizados, que cria e se desenvolve num ambiente hostil, inerentemente incerto, evolutivo, tendo como finalidade mais evidente o acesso ao, ou à manutenção do Poder (Garcia, 2009, pp 39).

Imposição da Paz

São operações de natureza coerciva e levadas a cabo quando não se obteve o consentimento das facções envolvidas num conflito, ou este consentimento possa ser incerto. São desenhadas para manter ou restabelecer a paz, ou impor os termos de um mandato (AJP-3.4, 2005, pp 3-3). São normalmente conduzidas ao abrigo do Cap. VII da Carta das Nações Unidas (AJP-3.4, 2005, pp 2-4).

Manutenção da Paz

Consiste na projecção de uma força, num determinado território, com o consentimento genérico de todas as partes envolvidas, envolvendo normalmente militares e/ou polícias e também frequentemente civis (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, 121). São normalmente conduzidas ao abrigo do Cap. VI da Carta das Nações Unidas (AJP-3.4, 2005, pp 2-4).

Operações de Apoio à Paz

São operações multifuncionais e que compreendem um vasto leque de actividades políticas, militares e civis, executadas de acordo com a lei internacional, incluindo o direito internacional humanitário, que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos e gestão de crises. Estas operações incluem a prevenção de conflitos, manutenção de paz, imposição da paz, *peacemaking*, consolidação da paz e as operações humanitárias. (AJP – 3.4, 2005, pp 3.1).

Operações Baseadas em Efeitos (EBAO)

Aplicação coerente e integrada dos vários instrumentos de Poder de um Estado (ou Aliança), combinados com uma prática de cooperação com outros actores não pertencentes ao Estado (ou Aliança), para criar os efeitos necessários para que se atinjam os objectivos planeados e através deste o estado final desejado (EBAO, 2007, pp 1-2).

Poder (de um Estado)

O Poder de um Estado é o produto de recursos tangíveis e intangíveis de que a política desse Estado dispõe, e que esta utiliza para influenciar, condicionar, congregar ou vencer o Poder de outros agentes ou entidades que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses (Moreira, 1999, pp 221). O Poder pode materializar-se por: coacção, mediante ameaças; indução, mediante pagamentos (Poder duro); ou por influência, atracção e coopção fazendo com que o outro pretenda o mesmo objectivo (Poder suave) (Nye, 2004, pp 2).

Poder Económico

É o Poder que decorre da aplicação de medidas de cariz económico, normalmente relacionadas com investimentos, comércio ou fluxos de capitais (AJP-01(C), 2007, pp 2-19).

Poder Diplomático

É o Poder que resulta da aplicação de um conjunto de atributos não tangíveis que vão para além dos meios económicos ou militares e que normalmente se materializa-se pela persuasão (AJP-01(C), 2007, pp 2-18).

Poder Suave - Soft Power

Capacidade de atingir os objectivos ou fins ou de levar outros a fazer o que eles de outra forma não fariam (Nye (2002, pp 70).

Resolução de Conflitos

A resolução de conflitos é entendida como a “aplicação não coerciva dos métodos de negociação e de mediação, por terceiros, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência” (Fetherston, 1994). A resolução de conflitos implica a remoção das causas profundas e das manifestações de um conflito entre partes e a eliminação das fontes da incompatibilidade das suas posições (Zartman, 1997, pp 11).

Restabelecimento da Paz

É o conjunto das actividades diplomáticas executadas após o início do conflito, com o objectivo de estabelecer um cessar-fogo ou um apaziguamento rápido e pacífico e não exclui o apoio militar à acção diplomática através do emprego directo de meios militares, ou de forma indirecta (AJP-3.4, 2005, pp 3-4). Estas acções são destinadas à conciliação entre as partes desavindas, essencialmente através de meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta, pelo menos numa fase inicial, sem excluir, em momentos posteriores, o emprego de medidas de pendor coercivo (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 121).

Segurança Nacional

“É a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade; assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (IDN, 2006).

Introdução

A força militar foi desde sempre uma das fontes de Poder e desempenhou permanentemente um papel de grande relevância no tabuleiro onde os Estados fazem o seu jogo estratégico, quer enquanto instrumento de coacção para derrotar os seus oponentes, quer enquanto alicerce para dissuasão. A aplicação do instrumento militar foi essencial para materializar conquistas, assegurar a expansão territorial ou ainda para defender o território. A afirmação da ilegalização do recurso à violência nas relações internacionais, de acordo com o consagrado e salvaguardado na Carta das Nações Unidas (CNU), fez com que uso unilateral da força, ainda que possível, se tornasse improvável, o que retirou as oportunidades de emprego do instrumento militar, para além da sua utilização para fins dissuasores face a potenciais adversários.

Mas o actual contexto estratégico introduziu profundas alterações nesta realidade. Este, nas palavras de Henry Kissinger (2002, pp 17), é “caracterizado por uma aparente contradição – globalização crescente, por um lado e fragmentação, por outro”. Assim as relações passaram a ser globais e o ambiente mais fluido, onde os Estados passaram a competir com outros actores, muitos deles constituindo-se como as novas ameaças. As fragmentações sociais e económicas centraram os conflitos ao nível regional local, em que a conflitualidade violenta passou primariamente para dentro das fronteiras dos Estados, tornando o contexto estratégico cada vez mais incerto, imprevisível, complexo e perigoso e potenciador de conflitos entre partes que não são Estados.

A resolução destes conflitos implica a remoção das causas profundas e das manifestações de conflito entre os beligerantes e a eliminação das fontes da incompatibilidade das suas posições (Zartman, 1997, pp 11) sendo definida como a aplicação, por terceiros, de métodos coercivos e não coercivos, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência.

A Comunidade Internacional, nomeadamente as Nações Unidas, com o apoio de algumas organizações regionais, com destaque para a OTAN, tem vindo progressivamente a intervir de forma crescente para dirimir estes conflitos, constituindo-se assim, na terceira parte, aplicando os seus instrumentos de Poder na chamada resolução de conflitos.

Esta passou a constituir-se não só uma oportunidade, mas numa das prioridades para o emprego do instrumento militar dos Estados. O enquadramento para este emprego sofreu, no entanto, uma profunda mudança. Sendo uma terceira parte, a Comunidade Internacional, deverá actuar de forma imparcial e o emprego da força armada por parte

desta não visa a obtenção de uma vitória militar, mas sim atingir directamente um objectivo político, de acordo com a definição casuística para o conflito em concreto e em que as partes consentem a presença e a actuação da força internacional. Isto é, a acção da força militar tem em vista a estabilização do Estado onde executa a sua operação, passando pela sua reconstrução, democratização e desenvolvimento, em vez da derrota das forças opositoras. Este novo paradigma levou ao desenvolvimento de doutrina específica, fazendo uma ruptura com a doutrina tradicional de emprego das forças militares, nas operações de combate, em que estas combatiam um antagonista.

No entanto, este novo paradigma parece estar também a ser posto em causa. As características do actual contexto estratégico, com múltiplos actores, em que a população se tem constituído no mais importante, têm exponenciado a complexidade dos conflitos e as operações desenvolvidas para os resolver são muitas vezes executadas sem que todas as partes em conflito subscrevam essas operações, podendo, no limite até a elas se oporem, levando a Força a combater enquanto executa um vasto leque de tarefas. Desta forma, as tarefas por si desenvolvidas parecem configurar, de forma simultânea, as características dos diversos tipos de operações de paz, podendo também ocorrerem acções típicas das operações de combate tradicional.

Apesar das operações militares inerentes à resolução de conflitos requererem a execução de um espectro cada vez mais largo de tarefas por parte das forças, a resolução de conflitos é também efectuada com base em medidas não coercivas. Isto implica que o emprego do instrumento militar seja balanceado numa aproximação holística e integrada de todos os instrumentos de Poder, sendo fundamental introduzir diversas outras medidas e acções, sobretudo de natureza diplomática e económica e ainda potenciá-las através das redes sociais, para que se atinja o estado final pretendido.

O tradicional emprego do instrumento militar na resolução de conflitos parece estar a sofrer uma rápida evolução, o que obriga a rever o seu papel no mundo actual. A presente investigação tem por isso como objectivo a determinação do papel do instrumento militar na resolução de conflitos, considerando o actual contexto estratégico. Pretende-se fazer uma análise do emprego da força militar neste contexto, que parece estar a mudar da “tradicional” resolução de conflitos para um contexto em que ela é parte de um sistema holístico de resolução do mesmo, e em que a sua acção é desenvolvida num enquadramento muito mais complexo. Assim, como refere Smith (2008, pp 429) “deve saber-se o resultado pretendido antes de se decidir se a força militar tem algum papel a desempenhar na prossecução deste resultado”.

Como ponto de partida delimitamos o tema proposto ao seguinte quadro: (i) a resolução de conflitos intra-estatais, (ii) a força militar empregue na resolução de conflitos não é uma das partes do mesmo e está integrada numa Coligação, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) ou da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e (iii) os Estados de referência deste estudo, para fornecimento de contingentes militares, pertencem ao espaço europeu e norte-americano.

Como metodologia para a elaboração deste trabalho, foi seguido o método dedutivo, através da pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em apreço, centrado em autores de referência, nacionais e estrangeiros, bem como no edifício doutrinário aprovado por organizações internacionais com responsabilidades nesta área. Esta pesquisa foi complementada com a análise de um caso de estudo como forma de verificar a hipótese levantada.

Perante a problemática, definiu-se a seguinte questão central - No actual contexto estratégico, qual o papel do instrumento militar na resolução de um conflito?

Face a esta questão de partida, levantamos como hipótese de trabalho que no actual contexto estratégico, o emprego do instrumento militar tem como principal papel o estabelecimento de condições de estabilidade e segurança que permitam aos restantes instrumentos de Poder executar as suas actividades, para em conjunto atingirem um estado final desejado, ao nível político.

Tendo como referência a questão levantada, seguimos um percurso em que pretendemos analisar o assunto através dos seus diversos componentes, de forma a fazermos a validação da nossa hipótese. Para tal, o estudo foi organizado em quatro capítulos

No primeiro Capítulo faz-se o enquadramento do actual contexto estratégico, abordando-o na perspectiva dos actores, da utilização da violência armada, bem como na sua forma de materialização através da caracterização da conflitualidade violenta na actualidade, colocando o enfoque nos conflitos intra-estatais.

O segundo Capítulo inicia-se com a conceptualização da resolução de conflitos e a análise dos modelos de referência e dos desafios que a actual conflitualidade coloca a estes modelos. Após esta análise aborda-se a questão do sucesso e a perspectiva de emprego dos diversos instrumentos de Poder na resolução dos conflitos.

Após enquadrar a problemática da resolução de conflitos no actual contexto estratégico, no terceiro Capítulo analisamos o instrumento militar, abordando conceptualmente o seu campo de actuação e as mudanças que se têm verificado na sua

organização e emprego. Após esta análise focalizamo-nos na problemática da utilização da força armada na resolução de conflitos.

No quarto Capítulo, através do estudo do caso do Kosovo, aborda-se o emprego do instrumento militar e partindo do contexto de emprego da força, faremos uma análise ao papel que a KFOR teve na evolução do processo para a resolução deste conflito.

Finalmente, enunciam-se as conclusões relativas ao trabalho realizado.

1. O actual contexto estratégico

“Os novos conflitos armados são intra-estatais, deixando de estar sujeitos à mera vontade dos governos.”

Charles-Philippe David (2001, pp 129)

a. A conflitualidade no pós Guerra-fria

O conflito tem sido uma parte indissociável das sociedades humanas. No entanto, um momento da História recente marcou indelevelmente o mundo em que vivemos. A queda do muro de Berlim¹, não resultando de nenhuma acção violenta nem dando origem directa a nenhum conflito, provocou o fim de uma “ordem mundial” de configuração bipolar que caracterizara as últimas quatro décadas (Moita, 2007).

Apesar da aparente vitória do Ocidente na guerra-fria, esta esteve longe de significar uma ordem global mais coerente e governável e as dinâmicas de fragmentação não tardaram a fazer sentir os seus efeitos, levando a que alguns espaços políticos tradicionais entrassem em crise² (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 24). O triunfo do modelo ocidental accionou também grandes resistências, ao sabor de estratégias políticas particulares e em nome de modelos de organização social directamente enraizados nas histórias e culturas locais – Islão, identidade asiática, regionalismos (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 26).

Embora as fronteiras de definição precária ou o controlo territorial continuem a ser razões para o início de conflitos armados, assistiu-se ao desuso da guerra de conquista³, pois o resultado destas acções revelou-se na maioria dos casos inconsequente (David, 2001, pp 50). Por outro lado, parece estarmos perante o fim dos territórios “santuário”⁴, em que o sobrearmamento e as medidas de defesa garantiam a invulnerabilidade (Moita, 2007) e à confirmação da vulnerabilidade dos Estados e das instituições, face à emergência de redes de associações criminosas que recorrem a meios coercivos de intimidação colectiva (Viana, 2003, pp 97). Os ataques terroristas nos EUA em 2001 vieram confirmar este cenário. Os acontecimentos de 11 de Setembro “alteraram profundamente a agenda

¹ 09 de Novembro de 1989. Conduziu posteriormente ao fim da organização militar do Pacto de Varsóvia em Junho de 1990 e ao colapso da União Soviética em Novembro de 1991.

² Implosão de três entidades federais – a Jugoslávia, a URSS e a Checoslováquia, fragmentação de Estados, minorias reivindicando a independência, conflitos étnicos no Cáucaso e nos Balcãs, reivindicações autonomistas do País Basco à Córsega, à Escócia, ao País de Gales, ao Quebec.

³ A Guerra Irão - Iraque, a invasão do Kuwait e o conflito Etiópia - Eritreia são as excepções (Moita, 2007).

⁴ Os ataques terroristas do 11 de Setembro puseram fim à “santuarização” dos EUA.

político-estratégica internacional, criaram novos desafios no âmbito da segurança e defesa e introduziram um novo aspecto qualitativo à “ameaça” na cena internacional, tornando ainda mais difusa a fronteira entre esta e a caracterização de “riscos multifacetados e multidimensionais” (CEDN, 2003, pp 279).

Introduziu-se assim, uma outra característica neste novo ambiente estratégico – o “corte entre os desafios da defesa e da segurança”. A defesa, em especial dos países ocidentais, “em matéria de território e população está hoje menos em causa do que no passado”. Em contrapartida, “a sua segurança, que passa nomeadamente pela estabilidade política do ambiente e a garantia dos seus aprovisionamentos energéticos, está muito mais ameaçada” (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 26).

A simultânea globalização e fragmentação do Sistema Internacional fazem salientar a crescente importância dos conflitos regionais no actual contexto estratégico, em detrimento dos conflitos à escala mundial. Três áreas inter-relacionadas têm especial influência na moldagem do actual ambiente estratégico: (i) a globalização, a desigualdade a nível global e as alterações climáticas; (ii) a re-emergência de ideologias extremistas e (iii) o acesso à tecnologia e às redes e domínio virtual (AJP 3.4.1 (A), 2007, pp 1.1).

A conflitualidade desta “nova ordem⁵” apresenta diferenças consideráveis em relação ao período da Guerra-fria. No entanto, as alterações parecem apenas uma nova combinação dos “ingredientes” já conhecidos e teorizados (Pureza, 2007). A ameaça global de conflitos armados entre blocos e potências de nível mundial envolvendo guerras inter-estatais, parece ter dado lugar, predominantemente, a conflitos intra-estatais de intensidade variável que se reproduzem a nível regional, trazendo a conflitualidade para dentro dos Estados (Moita, 2007).

A “era da informação” acelerou os processos e tornou esta conflitualidade cada vez mais diversificada e casuística e os conflitos intra-estatais, que vieram juntar-se às guerras do tipo clássico, deverão constituir a forma predominante de conflito e as causas potenciais de futuras crises internacionais (Viana, 2003, pp 98).

b. A “privatização” da violência armada - os novos actores

Se definirmos o Estado como sendo a organização que conserva o monopólio da violência organizada e legítima⁶, verificamos que na actualidade esta concepção está ferida quer na legitimidade quer no conteúdo (Kaldor, 2001, pp 54).

⁵ Designada provisoriamente por Adriano Moreira por “Pós Guerra-Fria”.

⁶ Concepção de Weber.

Verificou-se a privatização do seu uso e o fim da detenção do monopólio da força armada pelo Estado. A debilitação das estruturas dos Estados em crise gerou novos factores de turbulência e abriram campo à proliferação de redes paralelas, cada vez mais poderosas. Estas conduzem uma acção subversiva e ameaçam as próprias estruturas dos Estados (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 26) e quando estes enfraquecem ou são contestados internamente, surgem guerras civis ou inter-étnicas (Boniface, 2003, pp 13).

Quando o Sistema Internacional era relativamente homogéneo, a relação estratégica verificava-se essencialmente entre Estados. Hoje, Estados, organizações internacionais, organizações humanitárias, empresas multinacionais e outras organizações inter-relacionam-se, cooperam e conflituam (Couto, 2007, pp 304). Desta forma, o modelo estatal mostra-se cada vez mais incapaz de funcionar num número de situações cada vez maior e os novos actores colocam em causa o papel tradicional do Estado-nação (Vaisse, 2004, pp 274). No conceito de Adriano Moreira (2007, pp 58), esta situação configura um “regime de anarquia” ao nível do actual modelo das relações internacionais.

A maioria dos conflitos armados da actualidade deixou de ser entre Estados e, com a privatização do uso da força armada, as partes em conflito raramente dispõem de um exército convencional (Correia, 2005, pp 128). Ainda assim, continuam a subsistir algumas excepções, como foi o caso do conflito da Bósnia, nos anos 90, em que os actores em presença tiveram capacidade para gerar forças convencionais próprias para se combaterem entre si. Apesar disso, os combates desenvolvem-se agora por uma miríade de guerrilhas, por vezes muito bem armadas, que contam com o apoio de mercenários e simpatizantes e por regra, dispõem de um forte apoio externo (Solana, 2003, pp 26).

Com a crescente intervenção da Comunidade Internacional na resolução de conflitos, com especial ênfase para os inter-estatais, a questão dos actores em presença no conflito passou a ser bastante mais complexa. Para além dos actores que conflituam directamente, passaram também a estar presentes e a inter-agir com os restantes, as Organizações Internacionais⁷, as Organizações Não Governamentais (ONG), as empresas militares e de segurança privadas e ainda outros actores, normalmente designados por *Spoilers*⁸, que não tendo interesse específico no conflito, actuam nele executando actividades que o deterioram ou prejudicam a acção dos outros actores (AJP 3.4.1 (A), 2007, pp 2.1).

⁷ Destacamos a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a União Europeia (UE).

⁸ “Aquele que estraga, deteriora ou prejudica; salteador, saqueador”. Dicionário de Inglês Português da Porto Editora, 3ª Edição, 1998. Este assunto será desenvolvido no capítulo 3 quando analisarmos o impacto do novo contexto estratégico na resolução de conflitos.

Os actores que conflituam ou interagem nos actuais conflitos armados são pois de origem muito diversificada, gerando múltiplas unidades de combate, tanto públicas como privadas, estatais ou não estatais ou ainda uma mescla das duas. Assim, num mesmo conflito podemos encontrar diferentes tipos de forças que cooperam ou se combatem, destacando-se as Forças Armadas regulares, os grupos paramilitares, as unidades de defesa organizada ou auto-defesa, os mercenários e Forças Armadas internacionais, normalmente mandatadas por uma Organização Internacional (Kaldor, 2001, pp 122) e ainda elementos de empresas militares privadas.

A principal consequência da interacção desta miríade de actores é que, de uma forma geral, deixou de ser possível separar claramente os lados em conflito. Para além dos actores principais, ao nível estratégico, um outro conjunto de actores de nível operacional ou mesmo tático interferem no conflito. Deste conjunto, uns actuam em apoio ou em oposição dos actores estratégicos, ocorrendo ainda situações em que alguns actores⁹ actuam por interesse próprio.

Os civis ou o povo em geral passaram a ser o actor fundamental nos conflitos. Por regra, um conflito está associado à intenção de dominação de um espaço com todas as consequências e vantagens que daí decorrem. Mas a estratégia para exercer o controlo do território a dominar sofreu uma grande mutação. Ela deixou de passar pela derrota das forças armadas adversárias, como era norma nos chamados conflitos da “era industrial”, mas passou a sê-lo essencialmente pelo controlo da população (Kaldor, 2001, pp 128). Este controlo passou a ser feito de forma indirecta, tornando-se as pessoas, especialmente a sua vontade, o principal objectivo dos novos conflitos. É a “guerra entre o povo” (Smith, 2008, pp 21). As pessoas para além de actores, converteram-se nos alvos e nos objectivos a serem conquistados, em vez da força militar opositora. Isto alterou a própria matriz do combate.

c. Os conflitos na actualidade - a busca da assimetria.

Os conflitos armados na actualidade assumem traços novos nas suas vertentes bélicas, políticas, sociais e culturais, conformando um novo tipo de violência organizada¹⁰ (Kaldor, 2001, pp 25). Alguns têm essencialmente a ver com dificuldades de alguns povos conviverem no mesmo espaço geográfico e resolver os seus problemas de forma pacífica.

⁹ Normalmente *Spoilers*.

¹⁰ Mary Kaldor (2001, pp 25) designando-as por “novas guerras”. Outros teorizadores (Holsti (1996) ou Garcia (2003) designam-nas por “guerras de terceiro tipo”, p.e) apresentam diversas designações.

Estes tipo de conflito armado surge cada vez mais em Estados “falidos” ou “colapsados” onde as instituições não funcionam adequadamente e alguns grupos recorrem à violência para resolverem os seus contenciosos, quer estes sejam políticos, económicos, étnicos ou religiosos, ou ainda porque o acesso a armas é fácil (Solana, 2003, pp 25).

Segundo Kaldor (2003, pp 78), o actual ambiente estratégico provoca a emergência da seguinte tipologia de conflitos armados: a “guerra espectáculo¹¹”; a “guerra em rede¹²” e a guerra neo-moderna¹³. As novas dimensões¹⁴ que caracterizam a guerra na “era da informação”, influenciam e determinam as características destes conflitos, especialmente dos dois primeiros.

A “Guerra espectáculo” caracteriza-se pela utilização de sistemas de armas altamente tecnológicos e modernos utilizando tácticas à distância para reduzir as baixas nas suas tropas. Permite ainda manter a imagem de grande poderio militar por quem a conduz, reduzindo os efeitos negativos da exposição das baixas” (Kaldor, 2003, pp 84). Este tipo de “guerra” assenta nas possibilidades dadas pelas forças da Revolução nos Assuntos Militares em Curso (RMC), que têm por base os enormes avanços na tecnologia (Garcia, 2000) e os recursos dados pela utilização do espaço e do ciberespaço para apoiar os seus satélites, sensores e sistemas informáticos, exponenciando desta forma a sua capacidade para visualizarem, comunicarem e influenciarem o campo de batalha (Leonhard, 1998, pp 18).

O segundo tipo tende a defender que o fenómeno da “revolução na guerra” está maioritariamente a ocorrer nas suas relações sociais (Garcia, 2005), apoiado num conjunto de redes. A “guerra em rede” é definida pela interacção de redes armadas de actores

¹¹ A “Guerra espectáculo” “caracteriza-se pela utilização de sistemas de armas altamente tecnológicos e modernos utilizando tácticas à distância para reduzir as baixas nas suas tropas. É um tipo de guerra que permite manter a imagem de grande poderio militar por quem a conduz, reduzindo os efeitos negativos da exposição das baixas” (Kaldor, 2003, pp 84).

¹² A Guerra em rede “é definida pela interacção de redes armadas de actores estatais e não estatais. Incluem grupos paramilitares organizados em volta de um líder, normalmente carismático, senhores da guerra, células terroristas, voluntários fanáticos, organizações criminosas, unidades de Forças Armadas e companhias militares privadas. Estas “novas guerras” englobam um amplo espectro de actores internacionais, mercenários, voluntários estrangeiros e simpatizantes da diáspora, ONG e jornalistas. Nestes conflitos mais de 90% das baixas são civis aos quais importa aumentar o número crescente de refugiados e deslocados. Estas guerras, por um lado, assumem-se como uma forma de mobilização política em si mesma e por outro, geram um modelo económico próprio e muito concreto, estimulando um modelo regulado informalmente e baseado na violência” (Kaldor, 2003, pp 79).

¹³ A “Guerra neo-moderna” tem em conta a evolução das forças armadas clássicas nos grandes países em transição (China, Índia, Rússia) e que mantiveram o seu poderio nuclear. Estas guerras aplicam-se a conflitos limitados entre Estados ou em conflitos de contra-insurreição e assumem-se como uma combinação da guerra clássica com recurso a tácticas utilizadas na guerra em rede. Neste caso os países estão dispostos a assumir as baixas” (Kaldor, 2003, pp 86) para atingirem os seus objectivos.

¹⁴ A utilização de novas tecnologias, do espaço e do ciberespaço.

estatais e não estatais. Incluem grupos paramilitares organizados em volta de um líder, normalmente carismático, senhores da guerra, células terroristas, voluntários fanáticos, organizações criminosas, unidades de Forças Armadas e companhias militares privadas. Estas “novas guerras” englobam um amplo espectro de actores internacionais, mercenários, voluntários estrangeiros e simpatizantes da diáspora, ONG’s e jornalistas. Nestes conflitos mais de 90% das baixas são civis, aos quais importa aumentar o número crescente de refugiados e deslocados. Estas guerras assumem-se, por um lado, como uma forma de mobilização política em si mesma e por outro, geram um modelo económico próprio e muito concreto, estimulando um modelo regulado informalmente e baseado na violência” (Kaldor, 2003, pp 79). Os decisores políticos tradicionais têm por isso grande dificuldade em lidar com as novas formas de violência social, muitas vezes de carácter infra-político¹⁵ ou com motivações de tipo meta-político¹⁶ (Moita, 2007).

Segundo Hammes (2004, pp 208), os actuais conflitos fazem parte de uma nova tipologia de conflitos armados, que designa de “guerra de quarta geração”, e que se caracteriza por uma forma *de insurreição envolvente*, fundamentada no preceito de que uma vontade política superior, quando empregue correctamente, pode derrotar um potencial económico e militar muito superiores. Envolve a utilização em rede de instrumentos políticos, económicos, sociais e militares para convencer os decisores políticos inimigos que os seus objectivos estratégicos são inatingíveis ou demasiado dispendiosos para os retornos esperados. Assim, passaram a ser usadas todas as redes sociais disponíveis para combater pretendendo-se, em vez de tentar derrotar as forças militares opositoras, destruir a vontade política do adversário¹⁷ (Hammes, 2004, pp 208) e conquistar a população que o apoia.

Apesar de nos mantermos no modelo trinitário *clauswitziano*, com uma grande alteração ao nível dos actores, verificamos que a guerra de matriz simétrica, conduzida entre forças armadas normalmente representando Estados, deixou de interpretar o principal papel. Hoje, o inimigo para as forças militares de um Estado são, na maioria das vezes, pequenos grupos de combate que operam apenas ao nível tático, contra os quais as manobras e o poder de fogo maciço são ineficazes (Smith, 2008, pp 317).

¹⁵ Sem organização política, sem objectivos claros, sem reivindicações ou metas.

¹⁶ Carácter religioso ou étnico.

¹⁷ Destruindo a vontade política dos seus decisores.

Os novos conflitos armados são cada vez mais caracterizados quer pela dissimetria quer pela assimetria (Tomé, 2005, pp 130) e a eficácia dos meios militares convencionais parece estar a sofrer profundas alterações¹⁸.

As forças da Revolução nos Assuntos Militares em Curso (RMC) são essencialmente responsáveis pela criação da dissimetria, pois a sua superioridade tecnológica impede à partida que qualquer outro actor se lhe equipare em termos qualitativos ou quantitativos. Esta situação cria uma situação dissimétrica em relação às forças oponentes, no que se refere a capacidades militares convencionais e explica o porquê de uma “guerra espectáculo”.

Desta forma, aos actores que se encontram em situação de inferioridade, resta-lhes deslocalizar o centro de gravidade¹⁹ às forças RMC e combater com elas de forma assimétrica, preferindo empenhar um inimigo teoricamente superior numa “guerra em rede”. O mais *fraco* procura destruir a vontade de combater do mais *forte* (Smith 2008, pp 198) utilizando meios ou formas de combate em que o mais forte não possa tirar proveito ou a maximizar os seus meios superiores. Isto é, a força do mais *forte* “pode ser maciça e impressionante, mas não alcança os resultados desejados, nem sequer qualquer resultado que seja proporcional às suas capacidades” (Smith 2008, pp 24). De alguma forma, o contendor teoricamente mais fraco “pode equilibrar as forças em presença, compensando a sua inferioridade material com superioridade “moral” e “liberdade táctica” (Rogero, 2002, pp 741).

Segundo Pureza (2005, pp 138), os conflitos armados da actualidade tendem pois a polarizar-se entre o extremo das “guerras relâmpago” e os “conflitos intermináveis”, característicos das “guerras em rede”. Esta situação verifica-se especialmente em casos em que “um exército regular é derrotado e sofre uma mutação passando a constituir-se numa força irregular alterando o carácter do conflito²⁰” (AJP-01 (C), 2007, pp 1-4).

Face à superioridade tecnológica de alguns Estados, ou das forças estatais no caso de conflitos internos, caminhou-se para um modelo de guerra irregular e assimétrica (Garcia,

¹⁸ Desta forma, a força militar necessita de responder a um espectro muito mais largo de potenciais ameaças, muitas delas difíceis de avaliar ou que não podem ser respondidas com tácticas ou capacidades militares convencionais (Alberts et Hayes, 2003, pp 54).

¹⁹ Meio, capacidade ou local que representa a fonte de força de uma entidade.

²⁰ A situação que actualmente se vive no Afeganistão e no Iraque parecem validar esta teoria, pois as “guerras relâmpago” que levaram no Afeganistão ao derrube dos *taliban* e no Iraque à queda do regime de Saddam Hussain, foram de duração muito curta face à dissimetria dos meios em confronto. No entanto, a partir do momento que as forças locais assumiram o combate assimétrico, os conflitos parecem ter entrado numa fase “interminável”.

2005) tornando-se a assimetria o conceito central do pensamento dos países ocidentais em relação à nova realidade dos conflitos armados (Metz, 2000, pp xi).

Assistimos assim a um balanceamento e busca permanente entre a dissimetria e a assimetria. Por um lado, os actores mais *fortes*, normalmente representando o Estado ou por ele reconhecidos, tendem equipar-se e a gerar capacidades que impeçam outros actores de se constituírem ameaça a si próprios ou aos poderes que representam. No lado oposto encontram-se os actores de menores recursos, normalmente não reconhecidos e que se constituem como desafiantes do poder instituído e que tentam através do combate assimétrico atingir os seus objectivos.

d. Os conflitos intra-estatais.

Face à probabilidade quase residual de ocorrência de um conflito directo e aberto entre entidades independentes, assistimos ao incremento dos conflitos dentro das fronteiras dos Estados (AJP 3.4.1 (A), 2007, pp 1.1). Estes conflitos designam-se normalmente por conflitos intra-estatais e podem assumir diversas formas, destacando-se os conflitos interétnicos, os movimentos anticolonialistas, os conflitos secessionistas e autonómicos e a guerra pelo poder²¹ (Wallenstein, 2004, pp 74). A matriz comum é o facto do campo da disputa se confinar espacialmente dentro do território de um Estado²², levando-nos ao caso típico da guerra entre a população ou entre o povo desse território.

Segundo Rupert Smith (2008, pp 36), a “guerra entre o povo caracteriza-se por seis grandes tendências”: (i) combate-se contra adversários que não são Estados; (ii) os objectivos pelos quais se combate são mais flexíveis e relacionados com interesses individuais; (iii) combate-se entre a população; (iv) os conflitos tendem a ser intemporais; (iv) combate-se de forma a preservar as forças militares, não as empregando a qualquer custo e (vi) os sistemas de armas que são utilizados estão a ser adaptados para serem utilizados neste tipo de “guerra”.

Adoptamos e adaptamos esta matriz para a caracterização dos actuais conflitos intra-estatais, dando especial ênfase às primeiras quatro tendências. As duas últimas, por estarem mais relacionadas com o emprego da força militar, serão retomados no terceiro capítulo deste trabalho.

²¹ Normalmente assume a forma de guerra civil.

²² Em determinados casos, conflitos interétnicos, p.e, o território onde se desenrola o conflito pode não coincidir com as fronteiras de um Estado, mas sim com os limites de demarcação das etnias em conflito.

Os conflitos internos afectam e são afectados por factores endógenos ao próprio conflito (Smith, 2008 pp 182). Destes destacam-se os actores em disputa, a luta pelo acesso a recursos naturais, o litígio por territórios de soberania não coincidente com a matriz étnica e social, o acesso ao poder de grupos ou a influência religiosa²³ (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 26). Estes factores têm uma especial ligação às primeiras três tendências descritas por Rupert Smith.

Ao nível dos actores, verifica-se a existência de uma grande volatilidade no que concerne à sua natureza. A matriz dominante é a luta entre grupos de pessoas, muitas vezes com uma legitimidade não reconhecida (Smith, 2008, pp 27), embora se possa assistir a situações em que Estados apoiam directa ou indirectamente alguns grupos, através de equipamento, refúgio, formação e treino de combatentes, ou através de apoio político em diversos fórum internos ou internacionais.

Esta característica permite encontrar nos conflitos uma miríade de situações que vão desde grupos que combatem como se de exércitos convencionais se tratassem²⁴, até ao ponto em que grupos organizados, que se combatem entre si, defendendo interesses próprios, passando pelas situações mais frequentes, em que um exército regular combate um movimento subversivo. Estes cenários representam sempre situações muito difusas e complexas, pois abundam as situações em que uma força militar regular, defendendo o Estado, perdeu a sua legitimidade e passou à situação de um movimento irregular de matriz subversiva²⁵ ou pelo contrário, o caso em que uma força irregular faz a sua transição para uma a força armada regular e legítima, de acordo com o poder vigente²⁶ (Smith, 2008, pp 27).

Todos estes actores actuam por interesses próprios ou de sociedades que não são Estados e que na maioria das vezes estão ligados à exploração de recursos naturais²⁷ (JOE,

²³ A última década do século XX revelou-se particularmente violenta testemunhando mais de 50 conflitos étnicos religiosos e 170 confrontos fronteiriços (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 27).

²⁴ Como no conflito da Bósnia em 1994 em que Sérvio-bósnios e Muçulmanos dispunham de forças com algum grau de “convencionalidade”.

²⁵ No caso em que o governo que o tutela e que tinha o seu apoio é derrubado, como aconteceu ao regime taliban no Afeganistão em 2001.

²⁶ Nas situações em que um movimento subversivo tem sucesso, como nos casos do Congo ou da Guiné em 1997 e 1998.

²⁷ Segundo Le Billon (2001, pp 567) a conflitualidade violenta associada à exploração dos recursos está estreitamente ligada ao falhanço e degeneração dos sistemas políticos, a maioria geralmente patrimonialista ou clientelista, em que o objectivo primordial destes políticos é o auto-enriquecimento. Com os recursos produzidos, a violência assume geralmente uma forma mais estrutural, tal como formas de coacção no trabalho ou controle sobre o comércio. A combinação e exacerbação da corrupção competitiva, a retirada (formal) do Estado, a contra produção da violência pelo Estado e o sectarismo, pode, em última instância, resultar num conflito armado e levar ao colapso do Estado.

2007, pp 24) ou com base em aspirações territoriais com matriz autonomista ou independentista, normalmente escoradas em base históricas, étnicas, culturais e religiosas.

Pelo facto dos combates se desenrolarem entre e no meio da população a separação das áreas de conflitos das de não conflito passou a ser muito difícil. A situação dos Balcãs é um bom exemplo desta situação. À semelhança de outros locais que se constituem como porta de entrada e saída de povos, culturas ou religiões, a geografia humana é, em consequência destes movimentos, extremamente heterogénea. Assiste-se assim a grupos étnicos e religiosos dominantes, entre os quais se encontram bolsas de minorias com identidade própria e, dentro destas, outras bolsas mais pequenas de novas minorias (Correia, 2004, pp 247). No entanto, no meio da população e entre todos os actores reconhecidos²⁸ que conflituam, aparecem ainda os *spoilers* que não respeitando agendas ou objectivos estratégicos específicos, pretendem tão-somente proteger interesses próprios, normalmente de carácter material (AJP 3.4.1 (A), 2007, pp 2.1). O mesmo acontece em relação à presença de grupos ligados ao crime organizado, motivados pela ganância e pelo interesse próprio (JOE, 2007, pp 11).

Embora de “baixa intensidade”, os conflitos armados intra-estatais são, no entanto, também muito sangrentos podendo comparar-se às situações em que se verificava a intervenção e o confronto entre exércitos clássicos, que combatiam em nome dos Estados que representavam. A ausência ou a precariedade das convenções e dos códigos de conduta neste tipo de conflitos precipitam a ocorrência de “guerras selváticas, decompostas ou degeneradas, criminalizadas e moleculares” onde todos combatem contra todos (David, 2001, pp 130) e em que as principais vítimas são os próprios civis²⁹ muitas vezes alvo de “limpezas étnicas”. No entanto, estes para lá de parecerem como resultado dos combates, são forçados a abandonar as suas casas criando uma grave situação em termos humanitários, sociais e económicos.

Atendendo à especificidade destes conflitos, nomeadamente em relação à diversidade de actores, estes têm tendência a assumir um carácter assimétrico e de matriz social, tornando-se muito difíceis de terminar (Kaldor, 2001, pp 143), tendendo a tornar-se intemporais na perspectiva de encontrar condições que permitam resolvê-lo (Smith, 2008, pp 36). Os conflitos passam a ser medidos em décadas em vez de meses ou anos (Hammes, 2004, pp 208), tendo também uma grande descontinuidade no tempo, porque já não são

²⁸ Mesmo que o reconhecimento não seja oficial por todas as partes.

²⁹ Esta tendência pode ser confirmada estatisticamente. Durante as primeiras guerras do século XX, as baixas civis dos conflitos armados cifravam-se ente 10 e 15%, enquanto que nos conflitos após os anos 90 do mesmo século estas baixas representam cerca de 80% das baixas totais (Kaldor, 2001, pp 131).

uma campanha composta por uma série sucessiva de batalhas e são por norma de “baixa intensidade” (Moita 2007).

Uma das situações que pode levar a um conflito interno ou ser a consequência dele é a existência ou criação de um Estado falhado, fraco ou o seu colapso. Um Estado falhado ocorre como resultado de um colapso da economia, a competição pelos recursos, uma ruptura ideológica não controlada e a falência das infra-estruturas sociais. Estas situações levam a condições de territórios ingovernados e em que senhores da guerra, clãs, líderes tribais e autoridades religiosas assumem o controlo (JOE, 2007, pp 19).

Esta situação verifica-se nalgumas regiões de África tal como a Somália ou o Tchade, Na Europa, o Kosovo surge como um bom exemplo de um território colapsado após o conflito entre Albaneses e Sérvios, em que os diversos clãs, apoiados na matriz étnica e religiosa passaram a assumir o controlo *de facto* da estrutura económica, social e política do território, (Oliveira, Sousa e Duarte, 2008, pp 151) apesar da presença da Comunidade Internacional.

Assim, é perante uma situação em que diversos actores conflituam, com objectivos de carácter individual, normalmente não conciliáveis, em que a população se encontra em conflito e envolvida pelo mesmo, com um território mergulhado numa grave crise humanitária, económica e social e sem fim à vista, que os Estados, normalmente mandatados pela Comunidade Internacional, têm sido chamados para apoiarem a resolução do conflito.

2. A resolução de conflitos

“Os velhos muros que anteriormente segregavam as operações de paz das operações e combate estão a desmoronar-se.”

Durch e England (2009, pp 15)

a. A teoria da resolução de conflitos. Os contextos *onusiano* e da OTAN

Um conflito assenta normalmente numa disputa não controlada entre actores, com base numa grande complexidade de factores interligados. Destes destacam-se o acesso e controlo de recursos, a luta pelo poder, a incompatibilidade identitária (política, cultural, religiosa ou social) e a manutenção de um determinado “*status quo*” em que os actores em disputa se constituem como adversários.

Fetherston³⁰ (1994) define a resolução de conflitos, em sentido lato, como a “aplicação não coerciva³¹ dos métodos de negociação³² e de mediação³³, por terceiros, com vista a desarmar o antagonismo entre adversários e a favorecer entre eles uma cessação durável da violência”. Implica a remoção das causas profundas e das manifestações de um conflito entre partes e a eliminação das fontes da incompatibilidade das suas posições (Zartman, 1997, pp 11).

Daqui retiramos a característica principal da resolução de conflitos - terceiros, que não fazendo parte do conflito, utilizam os seus meios para o resolver. Esta definição é, segundo Jones (2009, pp 7), o factor fundamental, pois um mau enquadramento, confundindo, por exemplo, resolução de conflitos com operações de combate ao terrorismo, conduz por norma ao insucesso das operações.

O papel desta terceira parte é essencial para, de forma credível e transparente, identificar e prestar assistência às partes em litígio e para se alcançar a paz possível em processos mais complexos (Ramsbotham, Woodhouse, Miall, 2006, pp 12). Esta característica encontra acolhimento na definição de “operações de paz” plasmada na Annual Review of Global Peace Operations - 2009 (pp ix) que as descreve como operações “autorizadas por um corpo multilateral, multinacionais na sua composição, com uma componente militar substancial e são projectadas primariamente com o objectivo de apoiar um processo de paz ou gerir um conflito”.

³⁰ Citado por David (2001, pp 284).

³¹ No entanto, ONU prevê também a utilização de métodos coercivos no âmbito do seu Capítulo VII.

³² A negociação é feita normalmente de forma directa pelos contendores (David, 2001, pp 285).

³³ A mediação implica a intervenção de terceiros. Intermediários não implicados nos conflitos tais como indivíduos, governos, ONG's, etc.

Para David (2001, pp 284), um conflito: (i) é gerido, na medida em que os efeitos da violência que ele arrasta são contidos e atenuados pelos adversários ou por terceiros; (ii) está terminado, quando se consegue um acordo entre os protagonistas, pondo fim à fase violenta do conflito; (iii) está resolvido, quando as suas causas profundas deixam de agir e o comportamento dos antigos adversários deixa de ser belicoso e (iv) transforma-se em paz durável quando as condições que originaram o conflito deixam de existir e as partes ultrapassam a sua hostilidade e se reconciliam. Desta forma, a resolução de conflitos, na perspectiva da busca da paz, “deve ser entendida como uma condição relacionada com o conflito: não no sentido de ausência de conflito, mas no sentido de o conflito ser uma opção não escolhida” (Smith, 2008, pp 189) e os contendores serem levados a optar por formas pacíficas para resolver as questões que potencialmente podem levar ao conflito.

As Nações Unidas, através da sua Carta constitutiva, definiram as diversas formas previstas e aceites pelos seus membros para a resolução dos conflitos, quer de forma pacífica, no âmbito do seu Capítulo VI, quer através do recurso à força, no âmbito do seu Capítulo VII. No entanto, durante o período da Guerra-fria, para além de pouco frequentes, as operações de paz lideradas pela ONU eram essencialmente implementadas após o estabelecimento de um cessar-fogo ou após a retirada das partes ter sido acordada por estas. Estas operações podiam ser vistas como uma selagem da paz pré-estabelecida entre as facções (Duffield, 2007, pp 76).

O contexto internacional do pós Guerra-fria colocou o desafio à ONU de reavaliar os domínios da sua intervenção no âmbito da manutenção da paz e segurança internacionais. Assim, em 1992, o Secretário-Geral Boutros-Ghali difundiu a Agenda para a Paz³⁴, em que a Organização se compromete oficialmente, pela primeira vez, num domínio conceptual da prevenção, gestão e resolução de conflitos e que viria a designar-se, fora do contexto *onusiano*, por “operações de paz”.

A “ONU passaria a intervir em quatro áreas de acção, não apenas para gerir a violência, mas também para impedir que ela deflagrasse ou se reacendesse, alargando a sua intervenção a outros momentos do processo da resolução de conflitos, isto é, ao antes e ao depois da deflagração da violência” (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 121). Estas quatro áreas de acção estão vertidas na Agenda e são as seguintes: (i) diplomacia

³⁴ A/47/277 - S/24111. *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.* Nova York.

preventiva³⁵; (ii) restabelecimento da paz³⁶; (iii) manutenção da paz³⁷ (Agenda, 1992, parag. 20) e (iv) consolidação da paz pós conflito³⁸ (ONU, 1992, parag. 21).

Das lições aprendidas, a ONU publicou em Janeiro de 1995 o Suplemento da Agenda para a Paz, um “documento mais robusto e melhor articulado” que a Agenda para a Paz (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, 122). Este documento re-articula os instrumentos para controlar e resolver conflitos, entre Estados e intra Estados, da seguinte forma: (i) diplomacia preventiva e restabelecimento da paz³⁹; (ii) manutenção da paz; (iii) consolidação da paz; (iv) desarmamento; (v) sanções e (vi) imposição da paz⁴⁰ (ONU, 1995, parag. 23).

Nesta organização, a diplomacia preventiva e o restabelecimento da paz aproximaram-se conceptualmente. É neste contexto, que em 1996, Boutros-Ghali não só enfatiza a natureza diplomática destes dois instrumentos, como afirma tratar-se do emprego das mesmas técnicas, diferenciando-os apenas o momento em que ocorrem⁴¹ (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, 122).

O Suplemento da Agenda para a Paz⁴² (ONU, 1995, parag. 23) estabelece também as bases do emprego dos diversos instrumentos de resolução de conflitos, tendo como referência o consentimento das partes envolvidas. Assim, a diplomacia preventiva, o restabelecimento da paz e a manutenção da paz só têm lugar com base no consentimento. As sanções e a imposição da paz, sendo por natureza medidas coercivas, não requerem o consentimento das partes. O desarmamento pode ter lugar tanto com base num acordo como no contexto de uma acção sob o capítulo VII.

³⁵ Consiste nas acções protagonizadas por terceiros com o objectivo de impedir a escalada de conflitos e a sua deflagração em violência, impedir que conflitos existentes se espalhem e contaminem o espaço circundante, e impedir o reacendimento de conflitos já debelados” (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 121).

³⁶ “Acções destinadas à conciliação entre as partes desavindas, essencialmente através de meios pacíficos, como os previstos no Capítulo VI da Carta, pelo menos numa fase inicial, sem excluir, em momentos posteriores, o emprego de medidas de pendor coercivo” (Idem:121)

³⁷ “Consiste na projecção de uma presença da ONU num determinado território, até aqui com o consentimento de todas as partes envolvidas, envolvendo normalmente militares e/ou polícias e também frequentemente civis” (Ibidem:121).

³⁸ “Conjunto de acções destinadas a identificar e apoiar as estruturas com as quais se reforça e solidifica a paz, de modo a evitar o recomeço das hostilidades” (Ibidem: 121).

³⁹ “O *peacemaking* é expurgado das actividades que envolvem o uso da força, passando a ser tratado apenas no domínio da diplomacia. As sanções, e a imposição que faziam para do *peacemaking* passam a ser tratadas de uma forma autónoma, fora desse chapéu” (Ibidem: 126).

⁴⁰ São de natureza coerciva e levadas a cabo quando não se obteve o consentimento das facções envolvidas num conflito, ou este consentimento possa ser incerto. São desenhadas para manter ou restabelecer a paz, ou impor os termos de um mandato (AJP-3.4, 2005: 3-3).

⁴¹ A Diplomacia Preventiva antes do conflito armado deflagrar e o *peacemaking* após o início da violência generalizada.

⁴² A/50/60 - S/1995/1. Supplement to an Agenda for Peace.

As Nações Unidas não reclamam o monopólio do uso destes instrumentos⁴³ e abrem a porta para que estes possam ser empregues por organizações regionais, coligações *ad hoc* e por Estados de forma individual (Suplemento, 1995, parag. 24). Inclusivamente tem-se assistido a um envolvimento cada vez maior de organizações regionais em operações, especialmente de manutenção da paz, sobretudo naquelas que requerem o emprego da força militar para além da auto-protecção (Branco, 2004, pp 109). Desta forma a OTAN, enquanto organização regional, aprovou doutrina nesta matéria designando a utilização destes instrumentos por Operações de Apoio à Paz - Peace Support Operations⁴⁴ (OAP)

A OTAN considera as OAP como sendo operações multifuncionais, compreendendo um vasto leque de actividades políticas, militares e civis, executadas de acordo com a lei internacional, incluindo o direito internacional humanitário, que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos e gestão de crises (AJP – 3.4, 2005, pp 3.1).

As operações conduzidas pela Aliança Atlântica seguem a mesma linha de actuação da ONU, quer na terminologia, quer nos instrumentos previstos. No entanto, embora a primeira refira que se tratam de actividades conduzidas normalmente de acordo com os princípios do Capítulo VI da Carta, o seu conceito é mais musculado. Assim, prevê a possibilidade do emprego militar para dissuadir e coagir as facções, alvitando a possibilidade de uma postura de combate e um mandato de imposição ao abrigo do Capítulo VII. A OTAN não exclui, nesta fase, o recurso às sanções e aos embargos (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 134). Em termos de sistematização, a doutrina seguida pela OTAN está vertida numa das suas publicações conjuntas, o AJP 3.4, e prevê cinco instrumentos principais: (i) prevenção de conflitos; (ii) restabelecimento da paz; (iii) manutenção de paz; (iv) imposição da paz e (v) consolidação da paz⁴⁵. São ainda consideradas as operações humanitárias⁴⁶.

⁴³ A utilização destes instrumentos, especialmente no que concerne à utilização do instrumento militar, fora do quadro das Nações Unidas, e muito particularmente do seu Conselho de Segurança, não tem sido pacífico. Pois, os princípios defendidos no espírito da Agenda para a Paz podem perder o significado, se as estruturas regionais dotadas de capacidade militar para apoiar autonomamente uma missão de paz, caírem na tentação de usarem os meios disponíveis para impor a sua própria agenda em termos de segurança internacional (Rosa, 2006, pp 6). Em 1999, a intervenção da OTAN no Kosovo sem autorização prévia do CSNU, em vez de reforçar, acabou por pôr em causa a legitimidade e a jurisdição do edifício de resolução de conflitos previsto na Carta das NU.

⁴⁴ A Aliança Atlântica tem plasmado a sua base doutrinária para a execução de NA5CRO no AJP – 3.4 (Non-Article 5 – Crisis Response Operations) datado de Março de 2005. Nesta publicação são definidos os Princípios e a Tipologia destas Operações. Esta publicação doutrinária está em processo de reformulação com base no novo enquadramento doutrinário da OTAN.

⁴⁵ O AJP-3.4.1 (A) (2007: 1-12) assume a terminologia de “*Peacebuilding*” - Construção da Paz.

⁴⁶ É efectuada a autonomização classificativa das operações humanitárias, que não existia nas propostas da ONU.

Esta aproximação tem por base uma concepção sequencial, escorado no conceito expresso por Fisas (2004, pp 33), de que quando um conflito ultrapassa o patamar da violência armada e se entra na fase “reactiva” da sua resolução, a primeira fase tem como objectivo atingir o fim das hostilidades violentas e seguidamente entrar na manutenção da paz e na reconstrução, até que se atinja uma paz estável. Assim, quer uma organização quer outra (ONU e OTAN)⁴⁷ assumem as diversas actividades relacionadas com a resolução de conflitos, como actividades não concorrentes, isto é, de acordo com a situação elas assumem politicamente estarem perante uma tipologia de operação e os meios e medidas a serem usados, bem com o enquadramento para a utilização da força, estão em sintonia com esta. Ao mesmo tempo, sempre que se assume transitar de um tipo de missão para outro, altera-se este enquadramento.

Pode assim elaborar-se um gráfico do processo de resolução de conflitos que tem sido seguido como modelo para a resolução de conflitos.

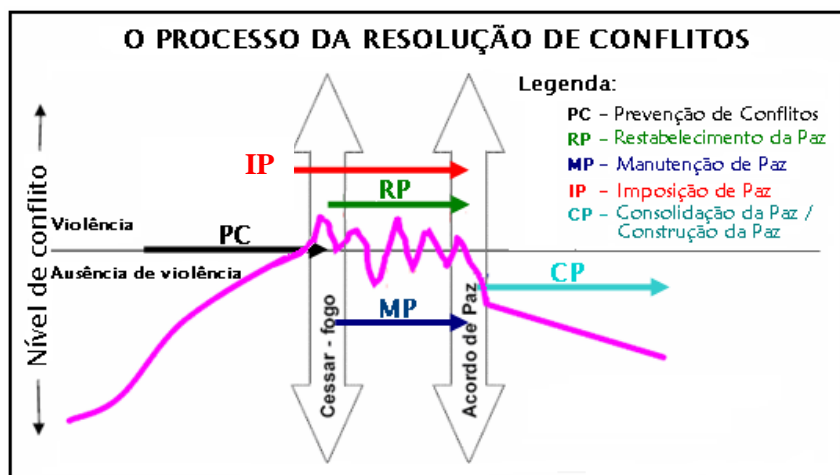


Fig 1 – O Processo da Resolução de Conflitos (Adaptado de Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 142)

b. Os desafios do actual contexto estratégico. As “novas operações de paz”

Face ao contexto estratégico em que se inscrevem os conflitos em que a comunidade internacional tem sido chamada a intervir, especialmente enformado pela prevalência dos conflitos intra-estatais, a separação conceptual de um conflito em fases, por forma a aplicar um dos instrumentos específicos, atrás analisados, passou a ser extraordinariamente difícil e complexa.

⁴⁷ Em conjunto estas duas organizações representam 88% do pessoal militar projectado em “operações de paz” (Jones, 2009, pp 3).

Esta realidade começou por ser identificada em 2000, no Relatório Brahimi⁴⁸, que referia que as operações de paz se modificaram rapidamente das tradicionais “operações de matriz militar de observação de cessar fogo e separação de facções, após um conflito interestatal, para incorporarem um complexo modelo com muitos elementos, civis militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, no perigoso rescaldo de guerras civis” (Brahimi, 2000, parag. 12).

As actuais operações de apoio à paz⁴⁹ envolvem um leque de actores muito amplo, com diferentes objectivos, agendas, entendimentos, capacidades e motivações. A população local, as organizações e partes em conflito, as forças multinacionais, as Organizações Internacionais (OI), os organismos de países terceiros, policias e agências de imposição da lei e ordem, Empresas Militares e de Segurança Privadas e Organizações Não Governamentais interagem e trabalham no mesmo teatro de operações, quase sempre sem limitações espaciais entre eles. Estes actores podem apoiar, serem neutros ou oporem-se⁵⁰ à operação de paz, podendo ainda estas posições variar com o tempo ou dentro das organizações onde se encontram inseridos (AJP-1 (C), 2007. pp 1-4).

Há ainda que considerar, para além de todos esses actores, a dinâmica entre três grupos que desempenham papel chave em todo o processo:” (i) as forças de paz, que pretendem a estabilização; (ii) as elites do território, que pretendem manter o seu poder e (iii) as sub-elites, que querem autonomia do Estado e a manutenção do seu poder em determinadas regiões do território. A habilidade de cada actor para atingir os seus objectivos depende das estratégias e comportamento dos outros dois” (Barnett e Zurcher, 2009, pp 24).

Estamos perante aquilo que Brahimi (2000, parag. 13, 18) designou por “operações de paz complexas” que representam a junção de actividades de manutenção e construção de paz. A complexidade aumenta quando, nos actuais conflitos, presenciemos situações em que algumas áreas estão apenas parcialmente pacificadas ou quando as partes resistem aos termos dos acordos celebrados para garantir a manutenção dos seus interesses e incentivam directa ou indirectamente os seus partidários a retomarem a violência (Durch e England, 2009, pp 13).

Isto altera o paradigma das tradicionais “operações de paz”. Estas estão a passar a ser vistas não com uma especificidade resumida à aplicação de um conjunto de tarefas e

⁴⁸ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-s/2000/809, de 21 de Agosto de 2000.

⁴⁹ Mantemos a designação atribuída pela ONU e OTAN.

⁵⁰ O apoio e a oposição podem ter a forma activa ou passiva.

técnicas específicas face ao instrumento adoptado de acordo com a sistematização da ONU ou OTAN, mas sim como “operações militares” em sentido lato, admitindo-se que possam ser conduzidas e enformadas por princípios antes reservados para as operações convencionais, características das Operações de Defesa Colectiva (AJP-1 (C), 2007. pp 2-23).

Com este novo paradigma a aproximação a todas as operações pode ser feita da mesma forma (AJP-3.4.1 (A), 2007, pp ii) e com base na aplicação de um conjunto de princípios comuns todas as operações, inclusive nas Operações de Apoio à Paz⁵¹ (OAP) (AJP-1 (C), 2007. pp 2-23). Estas passam a ser vistas como um conjunto de actividades de intensidade variável que são executadas em todo o espectro dos conflitos. Assim, em relação às chamadas “operações de paz”, pode depreender-se que numa mesma operação um elevado número de actividades podem ser desenvolvidas em simultâneo, desde a prevenção do conflito, antes da sua eclosão até às operações de combate de média e alta intensidade⁵² (AJP-3.4.1 (A), 2007, pp ii).

Assim, e como mostra a evolução doutrinária da OTAN e de alguns Estados considerados poderosos⁵³, a segregação entre as operações de paz e as operações de combate está a ruir (Durch e England, 2009, pp 15). Mas as operações de paz, apesar dos crescentes riscos associados, continuam a ter o seu centro de actividade enquanto actividades de reconstrução da confiança entre as partes, na presença securitária temporária ou como agente apoiante para a desmilitarização de facções beligerantes e reorganização das forças de segurança locais (Durch e England, 2009, pp 15).

c. O sucesso na resolução de um conflito

Como vimos anteriormente, consideramos que um conflito está resolvido “quando as suas causas profundas deixam de agir e o comportamento dos antigos adversários deixa de ser belicoso” (David 2001, pp 284). No entanto, este é um processo normalmente muito longo que passa pelas fases da gestão e do terminar do conflito, antes deste se considerar efectivamente resolvido e posteriormente terminado, pelo que o sucesso deve ser visto através da verificação de um conjunto de condições que se vão materializando no terreno.

⁵¹ Para além deste conjunto de princípios comuns cada tipologia de operações será também regida por princípios específicos.

⁵² Esta situação começa a ter já fortes reflexos na actualidade, pois ao contrário do passado, em 2008 cerca de 80% das forças militares e policiais projectadas em operações lideradas pela ONU, actuavam ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (Durch e England, 2009, pp 12).

⁵³ Casos dos EUA, Reino Unido, França ou Índia.

Considera-se que uma intervenção para a resolução de um conflito é um caso de êxito quando “provoca ou ajuda a consolidar a reconciliação política entre a facções combatentes criando, ao mesmo tempo, as condições básicas, tanto no domínio económico como no respeito pelos direitos humanos, para que se atinja a situação de paz” (Branco, 2004, pp 105). Alguns factores têm um impacto decisivo no caminho para este sucesso.

Binnendijk e Johnson (2004, pp 7) publicam algumas conclusões de um estudo de Larry K. Wentz, que analisou um conjunto de casos de conflito⁵⁴, sugerindo que o sucesso nestas intervenções dependeu essencialmente de três factores controláveis: (i) os recursos atribuídos para resolver o conflito; (ii) o volume de forças militares utilizadas pela força de paz e (iii) o tempo atribuído para o processo de resolução do conflito e dois factores não controláveis: (i) as características internas e (ii) os interesses geopolíticos de terceiros. Uma das lições retiradas de diversos casos estudados é que existe uma forte correlação entre o volume de recursos utilizados na resolução do conflito e o grau de sucesso.

O volume de forças está intimamente ligado aos recursos atribuídos mas também ao sucesso interno dos países contribuintes. Este sucesso interno está também muito ligado ao número de baixas devidas à participação nas operações⁵⁵, pois o volume da força⁵⁶ permite incrementar as medidas de protecção da força, o que minimiza os riscos. Este é, no entanto, um dos dilemas da materialização de uma operação - um elevado volume de forças favorece a segurança, mas introduz o risco de estimular alguma resistência local à presença estrangeira. Por outro lado, um reduzido volume de forças minimiza o estímulo de impulsos nacionalistas contra a sua presença, mas pode ser pouco eficaz na manutenção de um ambiente estável e seguro no território (Edelstein, 2009, pp 81).

Um outro factor controlável que contribui para o sucesso é o tempo que a comunidade internacional destina à operação. Os estudos de Wentz (Binnendijk e Johnson 2004, pp 4 e 5) sugerem que a manutenção de meios por um longo período não garante o sucesso mas a sua retirada rápida precipita o insucesso. O que cria o dilema de manter a presença⁵⁷ para evitar o reinício das hostilidades ou o oportunismo face à fraqueza das instituições locais

⁵⁴ Somália, Bósnia, Kosovo, entre outros.

⁵⁵ Os estudos também provam que quando o volume de força é elevado, o número de baixas é mais reduzido.

⁵⁶ Este volume de forças, não são só forças militares, pois a complementaridade com outros meios, como sejam as unidades de polícia internacional ou mesmo interna e os organismos ligados à lei e ordem para garantirem a segurança civil e a aplicação da lei, contribuem também para o sucesso.

⁵⁷ Normalmente a presença de uma força internacional divide-se em três períodos: (i) o período em que a população considera a sua presença fundamental para a resolução do conflito, sobretudo para a criação de condições de segurança; (ii) um segundo período em que a população começa a por em causa a necessidade da presença internacional e passa a tolera-la em vez de a apoiar incondicionalmente e (iii) a fase em que a população começa a olhar para a força como um entrave ou um elemento intrusivo para os seus interesses (Edelstein, 2009, pp 83).

ou retirar as forças para evitar o período de resistência da população local à sua presença prolongada (Edelstein, 2009, pp 82). Os casos históricos apontam para um período temporal de cinco anos como o tempo mínimo necessário para cultivar uma transição duradoura para a paz (Binnendijk e Johnson 2004, pp 5).

Conjugando os factores anteriores, Wentz refere, num estudo do RAND⁵⁸, que um elevado volume de forças por um longo período promove o sucesso, dando como exemplos os casos da Bósnia e o Kosovo onde os indícios que apontam para o sucesso na resolução dos respectivos conflitos são notórios (Binnendijk e Johnson 2004, pp 6).

Os factores não controláveis por quem executa a resolução de um conflito são por um lado, as características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos actores e, por outro, os interesses geopolíticos e geoestratégicos de actores externos, normalmente Estados. Os estudos de Larry K. Wentz foram elaborados tendo o instrumento militar como a trave mestra da resolução dos conflitos estudados. Desta forma, o êxito das operações é mais simples de aquilatar, pois o sucesso na perspectiva militar, relacionado com o atingir de objectivos militares, é facilmente mensurável (AJP-1 (C), 2007, pp 1-4). No entanto, quando o emprego da força militar é apenas uma das partes utilizadas, o sucesso depende essencialmente da decisão política de intervir no conflito, que define o fim para o qual a força será aplicada (Smith, 2008, pp 42). O sucesso na resolução de conflitos está por isso normalmente ligado ao atingir de um conjunto de objectivos estratégicos que formam o estado final político desejado (AJP-1 (C), 2007, pp 1-4).

De acordo com Smith (2008, pp 208), os objectivos ao nível estratégico e operacional têm a ver com o moldar ou alterar a vontade do povo e não a de um inimigo que, como verificamos anteriormente, é um conceito não aplicável na resolução de conflitos. Pelo que o sucesso militar não significa atingir o objectivo militar final tradicional. O atingir dos objectivos militares devem ser vistos antes como precursores ou pontos decisivos para se atingir o estado final desejado em termos globais (AJP-1 (C), 2007, pp 1-7).

Em termos genéricos, os objectivos estratégicos definidos ao projectarmos uma operação, que visa a resolução de um conflito, estarão normalmente relacionados com o estabelecimento de um ambiente seguro, estável e auto-sustentado para a população local, o território e a região onde este se insere (AJP-1 (C), 2007, pp 1-7). O estado final político

⁵⁸ RAND Corporation - Disponível em <http://www.rand.org/>.

desejado, e a medida em que este será atingido, será o definidor do critério para o sucesso de toda a operação, incluindo o da operação militar.

Esta definição está também relacionada com o enquadramento deste tipo de operações. A confusão da delimitação doutrinária das operações é essencialmente premonitória do insucesso, pois, o grau de empenhamento das forças militares, os elementos a empenhar e em que termos o mandato lhes permite actuar (Jones, 2009, pp7), são condições para o sucesso.

O sucesso pode ir sendo medido através da verificação de métricas relacionadas com os efeitos a atingir em determinados pontos no espaço e no tempo, relacionados com as diversas linhas de operações, das quais a militar é uma delas. O aumento da compreensão e aceitação dos termos do acordo, a desmobilização de antigos combatentes e a sua reintegração na sociedade, bem como a forma como as autoridades locais garantem segurança, face aos níveis da violência local, são exemplos de aspectos que é possível ir mensurando ao longo do decorrer da operação (AJP-1 (C), 2007, pp 1-7).

Quando os objectivos relacionados com a componente militar, como a segurança, são atingidos, o esforço deve ser orientado para as actividades de construção da paz das componentes não militares, incluindo os esforços dos organismos de segurança e imposição da lei e ordem das novas autoridades locais (AJP-1 (C), 2007, pp 1-8).

Assim, a coordenação e o balanceamento dos esforços entre todas as componentes é fundamental para se atingir o sucesso quando se intervém na resolução de um conflito. Especialmente no início da intervenção, após a existência de combates violentos entre as partes em conflito, em que o caos, a ambiguidade e a incerteza dominam o ambiente em que se actua, a falta de cooperação e coordenação entre os diversos actores pode levar à duplicação de esforços e meios, lacunas na actuação e ao aumento da tensão (Binnendijk e Johnson, 2004, pp 113), dificultando o caminho para o sucesso na operação.

As actuais operações de paz têm atingido um grau de êxito bastante satisfatório no que concerne ao pôr termo à violência. No entanto, estas operações por terem como nível de ambição a criação de condições para uma paz positiva, necessitam de uma actuação mais abrangente na sua forma. É também necessário e em paralelo desenvolver instituições, ferramentas intelectuais e cultura civil que permitam que os grupos em conflito se aproximem. O desenvolvimento de estruturas que incrementem a governabilidade e reduzam as arbitrariedades, a introdução de regras de direito que permitam reduzir as violações dos direitos humanos, a criação de uma economia de mercado, que permita reduzir a corrupção e a economia paralela são mecanismos que vão contribuir para a

dissipação das causas do conflito e estabelecer um estado de paz (Barnett e Zurcher, 2009, pp 23).

Para se atingir o estado final desejado com sucesso, a actuação na resolução de um conflito parece exigir uma aproximação integrada envolvendo um vasto leque de actores, militares e civis, focalizando a sua atenção nos efeitos a atingir (AJP-1 (C), 2007, pp 1-8).

d. A utilização dos instrumentos do Poder na resolução de conflitos - a aproximação integrada

O Poder, quando entendido na perspectiva de relações entre Estados, pode ser definido simplesmente como a capacidade de cada Estado influenciar os outros Estados na sua política, ou até mesmo, impor-lhes a sua vontade (Boniface, 1996, pp 276).

Quando estamos em presença de actores que conflituam, competem ou cooperam, podemos considerar que o Poder, quando percebido na perspectiva de relações entre actores, pode ser compreendido como a capacidade de cada um influenciar os outros na sua política, ou até mesmo, impor-lhes a sua vontade, estendendo assim a definição atrás apresentada.

Sendo certo que o Poder está sempre em disputa na cena internacional, o seu método normal e contínuo é o da persuasão, que se traduz na concretização da influência em resultados, envolvendo continuamente a oferta de vantagens e desvantagens, isto é, estímulos e sanções⁵⁹, que obrigam à ponderação dos interesses que devem ser equacionados e à aceitação de um equilíbrio considerado razoável pelas partes envolvidas, sempre de acordo com o contexto (Moreira, 1999, pp 223). Esta perspectiva parece enquadrar de forma genérica a utilização do Poder por parte dos actores que intervêm na resolução de conflitos, em que, de acordo com o contexto, articulam os seus instrumentos de Poder para levarem as partes em conflito a percorrerem o caminho para a paz duradoura.

Os instrumentos do Poder surgem a partir da sistematização das capacidades geradas pelas fontes de Poder. Existem diversas formas de efectuar esta sistematização, de acordo com os domínios considerados⁶⁰. Neste âmbito iremos perfilar a sistematização adoptada pela OTAN no seu manual sobre as operações baseadas em efeitos (EBAO)⁶¹.

⁵⁹ “A cenoura e o pau”, na expressão de Nye (2004, pp 5).

⁶⁰ Instrumento Diplomático, Informacional, Militar e Económico (DIME) (AJP-01 (C), 2007, pp 2-18). Nalgumas situações, como na estratégia de combate ao terrorismo, passou a ser considerado um leque mais abrangente de instrumentos: Diplomático, Informacional, Militar, Económico, Lei e Ordem, *Intelligence* e

A relação entre os instrumentos do Poder é sempre contextual (Gray, 2006, pp 15), facto que condiciona o seu emprego. Isto significa que os diferentes instrumentos podem não ser todos utilizados em simultâneo nas diferentes situações, sendo também cada vez menos susceptíveis de pesar em domínios que não lhe são específicos⁶² (Boniface, 1996, pp 278). Desta forma, o Poder será: (i) económico, quando se traduz na capacidade de controlar especialmente os meios de produção; (ii) politico-diplomático, quando permite controlar os órgãos legislativos e executivos de um Estado e (iii) militar, quando consegue pela ameaça ou uso da força, paralisar a capacidade do opositor recorrer à força (Moreira, 1999, pp 224).

Não considerando as partes em conflito como adversários, os actores que interferem na resolução de conflitos pretendem sempre condicionar a sua actuação, de acordo com o mandato que legitima a sua intervenção. É com base no estado final definido por este mandato que vão aplicar os seus instrumentos de Poder.

A sua aplicação deve ser efectuada em função de um pensamento estratégico e materializa-se na adopção de uma determinada modalidade de acção estratégica. Esta resultará de uma adequada análise e combinação dos factores de decisão, que segundo Cabral Couto (1988, pp 293), são o objectivo político-estratégico a atingir, as características do ambiente operacional, os potenciais estratégicos dos adversários e o tempo. Neste caso, como potenciais estratégicos dos adversários deveremos considerar os potenciais estratégicos dos actores em conflito associados às suas intenções e capacidade de utilização dos mesmos. Por outro lado, a intensa aceleração na área da tecnologia e a globalização introduziram uma forte inovação, permitindo que a informação flua e seja acedida em tempo real (Castanheira, 2002, pp 260), possibilitando que os vários instrumentos se manifestem, muitas vezes em simultâneo.

Assim, o seu emprego deverá ser feito balanceando os instrumentos de Poder da forma mais adequada (AJP-01 (C), 2007, pp 2-20), de acordo com a situação e as ameaças, bem como com o nível de coação pretendido sobre os actores que fazem parte do ambiente operacional, articulando entre o *hard power* e o *soft power*. Estes funcionam de forma integrada e complementar, de forma a induzir os comportamentos do outro mas também para garantir o poder de atracção (Nye, 2004, pp 5). Enquanto o *hard power* é exercido

Financeiro (DIMLIFE) (MIDLIFE, 2006), Instrumento Politico, Militar, Económico e Civil (PMEC) (EBAO, 2007, pp 1-2).

⁶¹ Ver corpo de conceitos, onde se define cada um dos instrumentos considerados.

⁶² A força militar tem pouca relevância na capacidade de um Estado, quando a situação tem uma configuração estritamente económica, por exemplo.

mediante ameaças, aplicação da força militar ou a aplicação de condicionamentos de ordem económica, o *soft power* é exercido pela persuasão, pela atracção, pelo exemplo ou pela autoridade (Henriques e Paradelo, 2006, pp 110).

Esta nova forma de utilização coordenada, articulada e sinérgica dos instrumentos do Poder, Nye (2007b), designa-a por *smart Power*⁶³, no entanto nos diversos países ocidentais a tendência é designa-la por *comprehensive approach*, que traduziremos de forma livre para aproximação integrada. Esta tem por base o emprego de sistemas que convergem metodologicamente para uma combinação de soluções multinacionais e multidisciplinares.

O nível de utilização de cada um dos instrumentos é influenciado pelo nível de coacção a empregar, estando a utilização do elemento militar directamente relacionada com o nível de coacção pretendido sobre os actores ou partes em conflito. O resultado do emprego balanceado dos diferentes instrumentos do Poder poderá ser comparado ao som obtido através de um equalizador, sendo modelado pela intervenção na intensidade de cada um deles e pela selecção do som de base (o nível de coacção desejado). Em situações de conflito e na sua resolução, o instrumento político é sempre usado mas requer frequentemente a materialização de acções económicas, militares e sociais para apoiar a sua eficácia.

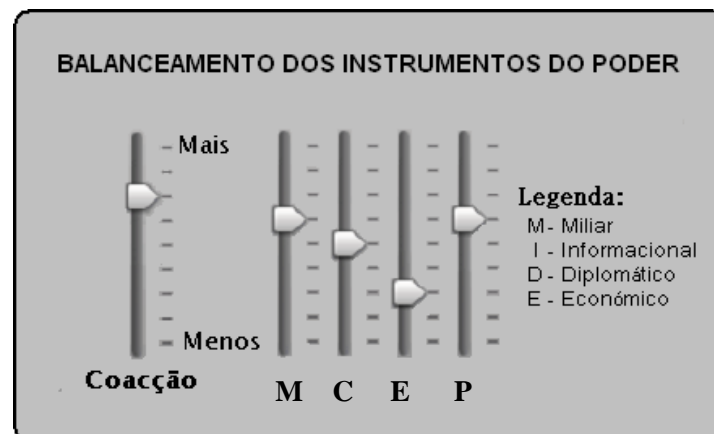


Fig 2 – Balanceamento dos instrumentos do Poder (Adaptado de Smart Power Equalizer)
http://mountainrunner.us/images/SmartPowerEqualizerfindingthemix_FA88/smartpower_20thC2.gif

Defende o embaixador Leonardo Mathias (2007, pp 47), que a forma de exercício do Poder exprime-se com instrumentos próprios como a força ou a violência ou utilizando “outros mais subtis, mas não menos eficazes, em que por vezes a simples percepção do Poder alheio é suficiente para ser usada a persuasão ou a manipulação dos interlocutores,

⁶³ “Poder inteligente”, na tradução do autor do presente trabalho (Nye, 2007).

numa negociação ou mesmo utilizando outros meios”, como a comunicação social. Esta tem sido a forma privilegiada de emprego do Poder por parte dos actores empenhados na resolução de conflitos, utilizando o instrumento militar com grande parcimónia.

Esta utilização está em linha com o defendido por Adriano Moreira, (1999, pp 224), que refere que o Poder procura, em regra, o consentimento obtido pela razoabilidade e recorre, apenas de forma excepcional, à coacção, que pode no limite ser militar.

Assim, com a Comunidade Internacional a privilegiar cada vez mais o emprego do *soft power* nas relações estratégicas e nas suas intervenções, coloca-se a questão da importância do instrumento militar, no actual contexto estratégico, no que concerne ao seu emprego para a resolução de conflitos.

3. O Poder militar - o seu emprego na resolução de conflitos

“A força militar organizada foi sucessivamente utilizada como instrumento de coacção, como instrumento de dissuasão e mais recentemente, como instrumento de prevenção e resolução de conflitos.”

General Espírito-Santo (2003, pp 235)

a. O Poder militar

O Poder militar é caracterizado pela capacidade de um Estado utilizar uma força militar para materializar a sua soberania (Tomé, 2002, pp 39). Esta não é só uma das formas que o Poder assume, é simultaneamente a mais organizada, a mais estratégica, a mais operacional, podendo praticamente todas as fontes de Poder ser convertidas para a incrementar (Almeida, 1990, pp 237). Ele é o resultado da conversão de um conjunto de elementos tangíveis e intangíveis (Fontoura, 2007, pp 21) que se constituem como fontes do instrumento militar”⁶⁴. Genericamente e segundo Smith (2008, pp 285), “compõe-se de três factores relacionados: (i) os meios - humanos e materiais; (ii) o modo como são utilizados - doutrina, organização e propósito e (iii) a vontade para os sustentar na adversidade”.

A quantidade, reflectida nos elementos tangíveis - os meios⁶⁵, continua a ser relevante no “cálculo” e comparação entre os aparelhos militares dos diversos Estados. No entanto, segundo Telo (2003, pp 26), o incremento da vertente tecnológica e a informatização de todos os sistemas de armas, conjugados com a diminuição da dimensão dos aparelhos militares e as necessidades de coordenação aos níveis conjunto e combinados, aumenta a importância da qualidade em detrimento da quantidade dos recursos afectos ao sistema militar. Assim, a capacidade técnica dos seus elementos, a liderança, o moral e a disciplina, embora sendo factores intangíveis, são também factores fundamentais (Jablonsky, 2001, pp 95).

A formação destes recursos será por isso fundamental para criar as capacidades necessárias, face ao previsível contexto de emprego. Esta formação tende a ser cada vez mais extensa e complexa pois o “Homem” será cada vez mais o centro do sistema e a versatilidade, capacidade de diálogo e improvisação serão cada vez mais importantes

⁶⁴ Designado por Couto (1988, pp 277) como “factor militar” para Estudo do Potencial Estratégico.

⁶⁵ Como os meios materiais, os efectivos e os orçamentos a eles dedicados.

(Telo, 2003, pp 37). Releva-se assim a importância do segundo e terceiro factores enunciados por Rupert Smith.

O Poder militar resulta assim, da geração, articulação e emprego de meios tangíveis e intangíveis, isto é, meios humanos e materiais⁶⁶, doutrina e meios morais (Santos, 2003, pp 224). A sua avaliação permite-nos concluir qual o Poder militar teórico e efectivo, expresso em sistemas de forças, bem como aquilatar da capacidade de um Estado para o projectar (Couto, 1988, pp 277). No entanto esta capacidade global apenas pode ser avaliada e não medida (Smith, 2008, pp 285).

(1) O Poder militar e o Estado

O Poder militar foi visto durante séculos como o padrão de medida do Poder nacional. Perder uma guerra significava normalmente o fim do Poder de uma nação, enquanto que uma vitória significava o surgimento de uma nova potência (Jablonsky, 2001, pp 95).

Segundo Mathias (2007, pp 47), a “velha ordem” “originada na “Paz de Westfália”, foi um período onde a capacidade militar se impunha e representava o Poder, porque permitia atingir objectivos, vencendo batalhas, ganhando guerras e ocupando território”. O instrumento militar era visto como essencial para materializar as conquistas ou a expansão territorial, na medida em que os “conflitos tiveram quase sempre a mesma justificação, e neles esteve presente, por via de regra o mesmo meio: o Poder militar utilizado na luta pelo espaço” (Fontoura, 2007, pp 8). No entanto, segundo Boniface (1996, pp 227), os Estados procuram cada vez menos o Poder como um meio de expansão e mais como uma forma de protecção, sendo considerado “poderoso se conseguir escapar às pressões que se pretendam fazer recair sobre ele”.

Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, o Estado perdeu o seu papel de exclusividade nas relações internacionais. O seu papel é hoje muito menos relevante no que respeita à sua participação nas decisões internacionais e mesmo à capacidade de regulação da vida interna. No entanto, como refere também Gomes Cravinho, o “Estado moderno continua e continuará para o futuro possível, a ser uma importante fonte de autoridade” (Cravinho, 2006, pp 290). O controlo estatal da utilização do instrumento militar nas relações internacionais é um dos factores que garante esta manutenção de autoridade, pois, apesar da emergência de novos actores e da proliferação de redes paralelas que ameaçam as estruturas dos Estados e põem em causa a manutenção do monopólio da violência organizada e legítima por parte deste, no que se refere à utilização

⁶⁶ Os meios financeiros são cada vez mais preponderantes (Santos, 2003, pp 224).

do instrumento militar, o Estado é ainda o actor mais importante. “Os governos e os seus aparelhos militares continuam a ser proprietários dos instrumentos que, em última análise, decidem a sobrevivência dos Estados” (David, 2001, pp 51) e a sua capacidade de intervenção nas relações internacionais.

O emprego do instrumento militar por um Estado depende sobretudo do contexto estratégico que envolve o próprio Estado e resulta das relações, especialmente as de conflitualidade, estabelecidas entre as entidades políticas (Gray, 2006, pp 15). Historicamente, e numa “matriz wastefaliana”, este instrumento tem assumido a tendência para se mostrar superior a todos os outros (Castanheira, 2002, pp 264) quando se estabelecem este tipo de relações. Aqueles que detêm um instrumento militar com muito potencial têm mais tendência para utilizar a força nas relações internacionais e alguns Estados considerados mais fortes poderão inclusivamente, basear essas relações demasiado na força⁶⁷ (Kagan, 2003, pp 37). Contudo, a propensão para o seu emprego depende muito de cada Estado.

O fim da Guerra-fria levou a uma reestruturação das Forças Armadas, principalmente nos países do Ocidente, com a sua redução e diversificação (Kaldor, 2003, pp 77) e, simultaneamente, a novos conceitos de emprego que apontam para a sua utilização num espectro mais amplo de tarefas (Espírito-Santo, 2003, pp 235).

A chamada Revolução nos Assuntos Militares em Curso (RMC) orientou para a criação de forças militares apoiadas na tecnologia, levando ao aumento da precisão e letalidade do armamento, assim como da capacidade de localização e acompanhamento dos movimentos no teatro de operações, garantindo ainda uma superior agilidade e flexibilidade face à integração e utilização em tempo real dos sistemas de informação (David, 2001, pp 187).

A forma como as forças americanas foram usadas na Guerra do Golfo, em 1991, pareceu dar razão a esta nova configuração. No entanto, as capacidades técnicas e económicas de alguns Estados, nomeadamente os ocidentais, tornam difícil que outros Estados ou actores não estatais os ameacem utilizando meios e vias convencionais, incluindo os meios militares. Esta situação encoraja o uso de formas alternativas, que incluem o uso não convencional de violência armada. Assim, quando nos centramos no contexto dos conflitos intra-estatais, os limites da utilização da RMC parece evidente. “Ela mostra-se mais útil como uma componente de guerra entre Estados do que entre um Estado

⁶⁷ Como refere um velho ditado “quando temos um martelo, os problemas começam todos a assemelhar-se a pregos”.

e um actor não estatal” (David, 2001, pp 192). Como refere Viana (2002, pp 261), a estrutura da conflitualidade tornou-se mais complexa e a natureza do emprego de forças militares encontra-se em mutação.

(2) A mutação no emprego do Poder militar

As mudanças ocorridas nas relações internacionais e os conflitos militares mais recentes vieram relevar uma nova forma de utilizar o instrumento militar, pondo inclusivamente em causa a sua própria utilização. Factores como o nível da tecnologia das comunicações, do “vector nuclear” ou da postura social, especialmente nos regimes democráticos, aumentou consideravelmente o custo e a problemática do uso do instrumento militar. Estas democracias focalizaram o seu esforço no bem-estar das suas populações e o uso da força passou a depender da elaboração de uma justificação moral, que garanta o apoio popular e justifique a existência de baixas (Nye, 2004, pp 19).

A atitude da sociedade perante a guerra e o conflito, principalmente no que diz respeito às suas consequências humanas, pode ter implicações radicais no espectro dos métodos aceitáveis de serem usados pelas forças militares durante um conflito (Gray, 2006, pp 21). Assim, os efeitos da utilização da força armada mobilizam a opinião pública e “podem estabelecer critérios contraditórios na sua utilização, que cada vez mais questionam a legalidade e a finalidade do seu uso” (Espírito-Santo, 2003, pp 235).

A condução de operações militares começou a ser a “arte do possível”, implicando que cada vez mais as forças militares se adaptem a contextos não militares e aos condicionamentos políticos, sócio-culturais, económicos, tecnológicos e geográficos (Gray, 2006, pp 31). Esta parece ter sempre em consideração a isenção de riscos na sua utilização⁶⁸. Ao contrário das guerras em que os soldados defendem os seus compatriotas ou o seu país, nos actuais conflitos, em que estão em causa questões humanitárias ou de segurança internacional, é mais difícil para os líderes dos diversos países aceitarem e justificarem à sua opinião pública, a utilização de forças militares que admitem baixas (Walzer, 2004, pp 34). Como defende Smith (2008, pp 36), estamos perante uma situação em que “combatemos de modo a não perdermos as forças militares”, não as empregando “a qualquer custo para atingirmos o objectivo”.

Neste enquadramento poderíamos ser levados a pensar no declínio da importância do Poder militar. Actualmente, no entanto, é mais consensual afirmar que o Poder não é exclusivamente militar e que o recurso a meios militares é excepcional (Moreira, 1999, pp

⁶⁸ A teoria das “zero baixas”.

223). Mas, apesar desta excepionalidade e das mudanças introduzidas pela “era da informação”, ao contrário do que é sugerido pela existência de algumas “ilhas de paz”⁶⁹, o instrumento militar parece continuar a ter um papel fundamental e actual, face à conflitualidade e ao novo contexto estratégico que enquadra o seu emprego (Nye, 2004, pp 21).

Nunca como hoje o instrumento militar foi tão usado para satisfazer objectivos políticos, defender os valores humanos e os valores democráticos (Sacchetti, 2002a, pp 174) especialmente num universo de confrontação e conflito. É neste contexto que continua a fazer sentido o emprego da força militar. Esta continua a ter um papel relevante a desempenhar, ainda que por vezes não de destaque⁷⁰, mas criando e mantendo as condições necessárias para que, em conjunto com outras agências, se atinja o estado final estratégico desejado (AJP-01(C), 2007, pp 3-2). O declínio da importância deste Poder, nomeadamente em favor do Poder económico é, no mínimo, muito discutível⁷¹ (Kagan, 2003, pp 30). Nunca como agora a utilização dos instrumentos de Poder, nomeadamente o militar e económico estiveram tão estreitamente relacionados (Castanheira, 2002, pp 264), pois as acções para enfrentar as actuais ameaças e desafios têm que ser coordenadas e executadas utilizando todos os seus instrumentos (AJP-01(C), 2007, pp 1-3).

Porventura com menos autonomia que no passado, o seu emprego está hoje consideravelmente mais valorizado pelo aumento da sua abrangência, enquanto instrumento indispensável de apoio e credibilização dos demais instrumentos do Poder (Viana, 2002, pp 261). Assim, na actualidade, o instrumento militar é utilizado face às exigências do contexto estratégico, em particular, e das suas relações no Sistema Internacional, em geral, mantendo a sua importância no campo militar restrito e aumentando-a em novas áreas, decorrentes de um conceito de segurança mais abrangente. Consequentemente, pode afirma-se que o instrumento militar continua a ser um vector fundamental e estruturante do Estado⁷² (Correia, 2003, pp 211).

⁶⁹ Expressão usada por Nye (2004, pp 19), referindo-se a regiões sem guerra e com um grande desenvolvimento social e económicos, assente em regimes democráticos. A Europa é um dos exemplos apresentados.

⁷⁰ Pois, por si só não permite alcançar o objectivo estratégico desejado (Smith, 2008, pp 394)

⁷¹ Como exemplo, afirma Robert Kagan (2003, pp 30) – “Se a Guerra-Fria tivesse dado lugar a uma era na qual o Poder económico importasse mais do que o Poder militar, (...), a União Europeia teria ficado efectivamente em posição de determinar a ordem mundial com tanta influência como os Estados Unidos. Mas, (...) os europeus descobriram que o Poder económico não se traduz necessariamente em Poder estratégico e geopolítico”.

⁷² Ângelo Correia (2003, pp 208) afirma que a utilização da força militar vê assim relevada a sua importância em quatro funções: (i) a defesa do “espaço santuário”, isto é, o espaço territorial do país e o espaço aéreo e marítimo, correspondente; (ii) a defesa de espaços estratégicos mais alargados para além do “espaço

Com vimos anteriormente, as ameaças militares convencionais sobre os Estados do chamado “mundo mais desenvolvido” são consideradas residuais face à sua superior capacidade de intervenção, maior desenvolvimento tecnológico e maior influência nas decisões do Sistema Internacional (Sacchetti, 2002a, pp 174). Esta influência materializa-se nomeadamente no reconhecimento dos princípios da Carta das Nações Unidas como quadro de referência para as relações internacionais, em que o recurso à força armada com objectivos ofensivos e fora do estabelecido na Carta não é aceite.

No entanto, face ao novo quadro de conflitualidade os Estados, estando praticamente imunes à agressão armada por parte de outros Estados, de *per si* tornaram-se incapazes de dissuadir ou derrotar as novas ameaças (CEDN, 2003, pp 280). O conceito de segurança teve ele próprio uma grande evolução. Deixou de ser rígido e estático, assente na dissuasão e na defesa por reacção e passou a ser mais flexível e mais pragmático, assente sobretudo numa atitude preventiva e num empenhamento activo (Viana, 2002, pp 261). Assim, os novos conceitos de segurança e defesa, nomeadamente os espaços alargados, apontam para a necessidade de cooperação entre aliados e amigos (Espírito-Santo, 2003, pp 241) e vieram reforçar o conceito de segurança colectiva.

Esta necessidade levou à adopção de conceitos como o de segurança comum⁷³ ou de segurança cooperativa⁷⁴ e estimularam a criação de um conjunto de alianças militares entre Estados⁷⁵ para lhes dar resposta (CEDN, 2003, pp 280). Como consequência, os Estados partilham cada vez mais a sua segurança, enquadrados em Organizações regionais⁷⁶ ou

santuário”, por vezes de forma partilhada com outros Estados, exercendo nesse espaço vigilância e defesa à distância; (iii) a execução de missões no âmbito da política externa, em que o instrumento militar é o vector preponderante, através do próprio Estado de forma exclusiva, nos casos da Evacuação de cidadãos (NEO) de territórios em crise ou na cooperação técnico-militar ou em conjunto com Estados aliados, em situações previstas em alianças, em de defesa colectiva como a prevista no art. 5ª da OTAN, por ex, na resolução de conflitos ou em coligações conjunturais; (iv) em resposta a problemas e missões de interesse público, “quer no âmbito nacional em geral, quer particularmente em áreas de segurança interna”. Por outro lado, defende também Espírito-Santo (2002, pp 94), que a “última missão do instrumento militar será cada vez mais a preservação da qualidade de vida da sociedade”, podendo os militares ser utilizados em algumas tarefas de serviço público, quer directamente, quer em duplo uso, isto é, enquanto cumprem a função militar poderão desempenhar outras tarefas sem perder a eficácia da primeira (Correia, 2003, pp 220).

⁷³ Descrita por Snyder (1999) como “um processo que deve a longo prazo transformar a visão que estimulou e perpetuou a corrida aos armamentos entre as grandes potências e contrariou as tentativas de desarmamento”. Resulta da emergência de interesses comuns de segurança e transcendem a responsabilidade dos Estados porque implicam também organizações internacionais e não governamentais (David, 2001: 257).

⁷⁴ Definida por Jervis (1978) como “a vontade entre adversários potenciais de cooperar a fim de atenuar os riscos postos pelo dilema de segurança”. É limitada a uma perspectiva estatal e pretende encorajar a adopção de medidas que permitam prevenir, reduzir, conter ou resolver ameaças militares susceptíveis de levar a uma guerra (David, 2001, pp 255).

⁷⁵ A OTAN é porventura o exemplo mais emblemático, no caso dos países ocidentais.

⁷⁶ A OTAN é a Organização regional de maior expressão na Comunidade Internacional.

sub-regionais. Estas organizações passaram a empregar as Forças Militares, colocadas à sua disposição pelos Estados, para projectarem Poder fora das suas próprias fronteiras e garantirem a salvaguarda dos seus interesses no contexto estratégico, tendo um papel cada vez mais relevante enquanto instrumento da diplomacia, através do emprego de forças multinacionais na resolução de conflitos (Viana, 2002, pp 261).

Simultaneamente, as organizações internacionais, como as Nações Unidas, reforçaram também a sua intervenção no âmbito da resolução de conflitos, o que leva a considerar que é cada vez mais importante o emprego da força militar em apoio a iniciativas no âmbito da manutenção e imposição da paz mas também em acções humanitárias (Espírito-Santo, 2003, pp 235). Estas operações de paz “nascem” e são construídas em situações de crise e funcionam no domínio do controlo parcial e da competição de interesses, intrínseca a organizações multilaterais e multinacionais. Estas organizações, apesar dos objectivos comuns, são por norma dominadas pelo interesse dos Estados, que também nestes casos utilizam o seu Poder, nomeadamente o político e o militar, para salvaguardarem os seus próprios interesses (Durch e England, 2009, pp 13).

Podemos assim identificar três impulsos principais que estimularam a “internacionalização” das Forças Armadas: (i) a afirmação da ilegalização do recurso à violência nas relações internacionais, consagrada na Carta das Nações Unidas (CNU), que fez com que uso unilateral da força, ainda que possível, se tornasse muito improvável; (ii) a consciência de que os efeitos dos actuais conflitos e as novas ameaças não respeitam fronteiras, tendo servido de justificação para a procura de respostas colectivas, que passam pela colaboração internacional e (iii) o crescente papel da ONU e de organizações regionais na resolução de conflitos, especialmente no que respeita à componente militar das missões de paz (Rosa, 2006, pp 4).

O emprego do instrumento militar pelos Estados requer dois pré-requisitos fundamentais: a oportunidade e os meios (Alberts et Hayes, 2003, pp171). A ONU e outras organizações regionais têm vindo progressivamente a intervir para salvaguardar a paz entre os Estados, mas também dentro dos Estados (David, 2001, pp 313) e desta forma, as forças militares são, cada vez mais, chamadas a intervir na resolução de conflitos (Rosa, 2006, pp 4). Assim, o incremento e consolidação do processo de “internacionalização” das Forças Armadas criou uma nova oportunidade para os Estados empregarem as suas Forças Armadas, participando nos esforços da comunidade internacional e simultaneamente incrementando o seu prestígio e importância no seu seio. A crescente participação com contingentes militares na resolução de conflitos sob a égide de organizações internacionais,

alterou assim o paradigma de utilização das Forças Armadas pelos Estados. Uma das questões que se coloca agora a estes é o de como reorganizar as suas Forças Armadas, para dispor dos meios adequados de forma a responder aos desafios deste novo paradigma.

(3) O impacto das operações de paz na reorganização dos aparelhos militares

As Forças Armadas podem ser usadas, de forma genérica, em quatro funções estratégicas⁷⁷: melhorar, conter, dissuadir ou coagir e destruir (Smith, 2008, pp 370), de acordo com o conceito estratégico que permite atingir o resultado político desejado.

Doutrinariamente, o Estado emprega o seu instrumento militar com base num “conceito estratégico” para garantir a protecção dos seus interesses vitais⁷⁸ contra as ameaças que o desafiem, mesmo no interior das suas fronteiras⁷⁹, em missões de defesa territorial do seu “espaço santuário”, especialmente do seu espaço estratégico de responsabilidade nacional⁸⁰ (Sacchetti, 2002b: 7) mas e simultaneamente, garantir capacidades militares para cumprir um vasto leque de missões. Estas vão desde o apoio à política externa - através das missões no âmbito da ONU ou das organizações regionais de segurança e defesa, até ao apoio a catástrofes naturais que afectem o seu território nacional, passando pelas missões de defesa colectiva no âmbito das organizações das quais faz parte ou ainda em missões para garantir a segurança de cidadãos fora do território nacional, que se encontrem em situações críticas, com necessidade, por exemplo de evacuação (Espírito-Santo, 2003, pp 241) em apoio do esforço político e diplomático.

Há meio século atrás, as operações de paz eram segregadas em termos doutrinários e operacionais das operações de combate pelos Estados mais poderosos. Na actualidade, estes mesmos Estados, incluindo os EUA, Reino Unido e França, dão às operações de paz um lugar de destaque no espectro da conflitualidade e quando falamos em termos doutrinários, assistimos a uma grande mudança pelo impacto deste tipo de operações.

⁷⁷ Entende-se por função estratégica “a tarefa que a força militar pode executar quando é enviada para qualquer confronto ou conflito político” Rupert Smith (2008).

⁷⁸ No Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal estes interesses são referidos como a garantia da “independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas (...) incumbindo-lhe ainda garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas” (CEDN, 2003: 283).

⁷⁹ O CEDN dá já abertura a esta possibilidade quando refere que “o terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma ameaça externa e, quando concretizada, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se insere claramente na missão das Forças Armadas” (2003: 279). Como refere Sacchetti (2002b: 15), “não é pressuposto que as Forças Armadas actuem em “terrenos” das Forças de Segurança interna, mas constata-se que são as ameaças externas que se podem manifestar bem no interior do território nacional, sem que qualquer exército cruze ostensivamente a fronteira”.

⁸⁰ No caso de Portugal este espaço “integra, até aos seus limites, as águas territoriais, o espaço aéreo nacional, os fundos marinhos contíguos, a zona económica exclusiva e a zona que resultar do processo de alargamento da plataforma continental” (Sacchetti, 2002b: 9).

(Durch e England, 2009, pp 13). Encontrando-se numa fase de reorganização das suas Forças Armadas, os Estados apoiam-se também nesta mudança e as missões de paz devem passar a constituir uma das prioridades para o emprego do instrumento militar do Estado (Espírito-Santo, 2003, pp 241).

O aspecto que tradicionalmente condiciona os aspectos genéticos, estruturais e operacionais de um sistema de forças militar é o das possíveis ameaças contra as quais poderá ser empregue. Como vimos anteriormente, estas sofreram uma grande evolução qualitativa sendo cada vez mais difusas, multifacetadas e multidimensionais. Consequentemente, a força militar necessita de responder a um espectro muito mais alargado de potenciais ameaças, muitas delas difíceis de avaliar ou que não podem ser respondidas com tácticas ou capacidades militares convencionais. Assim, o desafio para os Estados é o de como organizar a sua estrutura militar⁸¹ para gerar as capacidades necessárias e empregá-la para derrotar, prevenir ou dissolver as ameaças assimétricas⁸² (Alberts et Hayes, 2003, pp 2).

Desta forma, e como defende Loureiro dos Santos (2006, pp 265), os sistemas de forças militares a adoptar deverão abandonar o modelo de umas Forças Armadas preferencialmente do tipo convencional pesado, cujos meios são, de um modo geral, desproporcionais para as ameaças com que se vão defrontar e extremamente dispendiosos para os recursos que os próprios Estado dispõem.

Mas, hoje, a concepção e organização da força é mais orientada pela actividade a desenvolver⁸³ do que pelas ameaças que se lhe opõem (Espírito-Santo, 2003, pp 237), atendendo também à grande evolução do próprio conceito de segurança. Olhando para as capacidades essenciais exigidas para cumprir tarefas no contexto da segurança do séc. XXI (Alberts et Hayes, 2003, pp 98), requer-se uma força militar com capacidade para executar três tipos de actividades principais: (i) as actividades de combate tradicionais; (ii) um conjunto variado de actividades “não tradicionais”⁸⁴, que incluem as operações de paz, e

⁸¹ A Força é “a dimensão quantitativa e qualitativa dos recursos à disposição de uma vontade política” (Moreira, 1999, pp 223). Considerando a definição de Adriano Moreira, a Força Militar será a dimensão quantitativa e qualitativa dos recursos militares gerados pelo Factor Militar e colocados à disposição de uma vontade política.

⁸² No entanto, na “era da informação” o combatente tem também que ser preparado para enfrentar opositores que ainda se encontram na “era agrária” e na “era industrial”, pelo que ao mesmo tempo tem que manter a sua capacidade para combater em conflitos com algum grau de simetria (Espírito-Santo, 2002, pp 93).

⁸³ Em termos militares normalmente designada por missão.

⁸⁴ Incluem uma grande variedade de actividades que vai da assistência humanitária às operações especiais, ou das operações de combate à droga às operações de paz (Alberts, 2002, pp 39).

(iii) actividades de apoio e interacção com os outros instrumentos do Poder (Alberts, 2002, pp 39).

“Hoje a motivação, também face ao “emagrecimento” dos recursos da Defesa, parece ser a construção de uma força militar para actuar em todo o espectro das operações militares e que possa rodar física, operacional e psicologicamente das operações de paz para as operações de combate, incluindo as operações de contra-insurreição e combate ao terrorismo, de acordo com o que ditar a complexidade da situação” (Durch e England, 2009, pp 13). Consequentemente, devem prioritariamente, desenvolver-se forças militares mais ligeiras e versáteis e apostar na sua formação e treino, especialmente vocacionados para o ambiente operacional de previsível emprego e não em conflitos cuja probabilidade de ocorrência seja muito reduzida (Santos 2006, pp 265).

Por tudo isso, e atendendo à reduzida probabilidade de emprego do instrumento militar em conflitos convencionais, a participação com meios militares em operações de paz deve ser um factor a ter em grande consideração na reorganização das Forças Armadas pelos Estados ocidentais.

b. O instrumento militar na resolução de conflitos

Assentando na “internacionalização” e reorganização dos aparelhos militares e com base na evolução da “doutrina” internacional para emprego da força armada, em contraponto a uma estratégia de dissuasão de não emprego da força que caracterizou o período da Guerra-fria, o instrumento militar voltou a valorizar-se como um vector útil e afirmativo da vontade política, impondo-se por uma estratégia operacional de emprego (Viana 2002, pp 262), especialmente em apoio dos esforços da comunidade internacional para a resolução de conflitos.

(1) A aproximação clássica às operações de paz

Tendo como referência a sistematização para o processo de resolução de conflitos atrás apresentada, o papel da Força militar nas suas diferentes fases, e mediante o emprego dos mecanismos individualizados⁸⁵ previstos quer pela ONU⁸⁶ quer pela actual doutrina da Aliança Atlântica,⁸⁷ está relativamente bem tipificado.

⁸⁵ Os cinco instrumentos principais são: (i) prevenção de conflitos; (ii) restabelecimento da paz; (iii) manutenção de paz; (iv) imposição da paz e (v) consolidação da paz. São ainda consideradas as operações humanitárias.

⁸⁶ A referência é o Suplemento da Agenda para a Paz A/50/60 - S/1995/1 de 03 de janeiro de 1995.

⁸⁷ A doutrina em vigor para as Operações de Apoio à Paz encontra-se vertida no AJP - 4.3.1 de Julho de 2001 e no AJP - 4.3, de Março de 2005, embora, como já foi referido, se encontrem ambos em revisão.

A prevenção de conflitos tem por objectivo genérico impedir a deflagração da violência e a escalada, propagação e reacendimento de conflitos (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 141). Desta forma, a prevenção de conflitos depende essencialmente da obtenção de informação credível que permita garantir um sistema de alerta rápida que vigie o desenvolvimento das situações de crise em tempo real e avalie as possíveis respostas, afim de aplicar as mais rápidas e adequadas a cada situação (Castells, 2003, pp 31).

Neste âmbito, as actividades militares são normalmente conduzidas de acordo com o Cap. VI da Carta da ONU mas as forças militares podem também ser empregues para dissuadir e coagir as partes, o que requerer um mandato com base no Cap. VII da Carta⁸⁸. Os meios militares para a prevenção de conflitos focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito, destacando-se os esforços desenvolvidos na reforma do sector de segurança. “Embora as actividades militares devam estar vocacionadas para alcançar as exigências políticas e de desenvolvimento, normalmente recaem nas seguintes categorias: (i) aviso prévio; (ii) vigilância; (iii) treino e reforma do sector de segurança; (iv) projecção preventiva” e (v) “na imposição de sanções e embargos” (IESM, 2007, pp 22).

O conceito de restabelecimento da paz proposto pela OTAN é muito semelhante ao da ONU, mas mais robusto (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 135). Centra-se nas actividades diplomáticas executadas após o início do conflito, com o objectivo de estabelecer um cessar-fogo ou um apaziguamento rápido e pacífico e não exclui o apoio militar à acção diplomática através do emprego directo ou indirecto de meios militares⁸⁹ (AJP-3.4, 2005, pp 3-4).

O objectivo da imposição será o compelir, coagir e persuadir as facções a cumprirem com uma determinada modalidade de acção (AJP-3.4, 2005, pp 3-3). Apesar de ser um mandato compulsivo, uma Força de imposição de paz visa implementar uma paz acordada pelas partes mas que, por “vicissitudes de procedimento ou outras, uma ou mais partes pretendem renegar as suas obrigações à luz do acordado ou rejeitar a presença da Força. Esta poderá ignorar a tal oposição e utilizar mesmo os seus meios coercivos com vista a impor a paz acordada” (Baptista, 2003, pp 743). Assim, a Força “deve estar organizada, equipada e treinada para impor o cumprimento dos aspectos para a qual foi mandatada, e ao mesmo tempo, deve ser capaz de apoiar o processo de longo prazo de consolidação da paz”, devendo “recorrer a outras técnicas para além do uso da força para ganhar e manter a

⁸⁸ Este robustecimento do mandato advém da necessidade da força ser credível.

⁸⁹ Através do apoio de planeamento e de estado-maior.

iniciativa que geralmente visam conquistar “*corações e mentes*” da população e dos beligerantes (IESM, 2007, pp 24).

No entanto, apoiada no mandato, a Força será usada para fazer cumprir os objectivos de paz, “se necessário tomando o partido de um dos beligerantes e mantendo-se no terreno mesmo contra a vontade de uma das partes que violou os termos do acordo ou que não aceita que este seja executado coercivamente contra si” (Baptista, 2003, pp 742). A utilização da força militar visa assim impor as condições de um mandato para manter ou restaurar a paz⁹⁰, normalmente a fim de permitir a execução posterior de operações de uma força de manutenção de paz, com um mandato diferente (AJP-3.4, 2005, pp 3-3).

Quanto à manutenção da paz, a OTAN considera que estas operações servem para monitorizar e facilitar a implementação de um acordo de paz (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, 134) e é nestes termos que a componente militar é empregue, visando fundamentalmente facilitar a acção diplomática, a mediação do conflito e o assegurar condições de segurança básicas para se obter uma solução política, isto é, um acordo de paz (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 143). Esta, com o consentimento das partes, tem em vista manter um cessar-fogo e prevenir o recomeço das hostilidades. Neste tipo de operações mantém-se a imparcialidade e actua-se com Regras de Empenhamento muito restritivas (David, 2001, pp 315), garantindo a preservação de um ambiente seguro. A Força poderá ser então utilizada “em causas de exclusão de ilicitude, máxime, a legítima defesa pública, e a sua instalação no terreno depende do consentimento das principais partes nos conflitos⁹¹. Sem prejuízo de poderem utilizar a legítima defesa para proteger terceiros, incluindo civis das partes, e para garantir o cumprimento do seu mandato, podendo” também, “usar a força para garantir a sua liberdade de movimentos” (Baptista, 2003, pp 742).

Em cenários de consolidação da paz, as forças militares operam sobretudo depois de terem sido obtidas soluções políticas para os conflitos. O papel das forças militares é, neste caso e de uma forma geral, o de criar um ambiente seguro (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 124). Os especialistas na resolução de conflitos defendem que a presença de

⁹⁰ Em alguns aspectos instrumentais ou, em resultado da violação dos termos do Acordo por uma das partes, a Força pode vir a impor medidas não acordadas, mas que não implicarão alterações drásticas da situação dos beligerantes prevista no Acordo de paz. Pode passar pelo desarmamento das partes, pelo acantonamento das suas forças, mas só excepcionalmente implicará alterações drásticas quanto ao território controlado por cada uma destas que não tenham sido aceites ou quanto aos seus direitos previstos no Acordo” (Baptista, 2003, pp 743).

⁹¹ Segundo Baptista (2003, 741) a noção de parte principal não é fácil de determinar, especialmente numa situação complexa de conflito intra-estatal. “O critério deverá ser o da efectividade. Apenas movimentos armados, portanto, que dominam efectivamente parcelas de território terão direito a ser consultados”.

forças militares após a assinatura de um acordo de paz é fundamental e que se a sua presença não se materializar de forma efectiva num prazo entre seis a doze semanas após esta assinatura, o acordo poderá perder a sua eficácia (Durch, 2006, pp 589).

“O envolvimento militar nestas operações centra-se na garantia de um ambiente seguro e estável que permita às agências civis focalizarem o seu esforço na reconciliação e no processo de consolidação da paz” (IESM, 2007, pp 28). As forças militares “conferem segurança para o trabalho da componente civil dessas operações e fornecem o apoio necessário para que as agências civis possam dirimir as causas do conflito e assim criar as condições para uma paz auto sustentável” (Branco, Garcia e Pereira (org), 2008, pp 124). As actividades militares devem ter grande visibilidade e impacto, demonstrando benefícios imediatos da presença da Força. No entanto, o seu emprego exaustivo deve ser ponderado face ao perigo de se vir a criar dependência deste apoio. “Nessas circunstâncias, deve procurar-se aconselhamento junto das entidades envolvidas no desenvolvimento do processo, de modo a assegurar que os ganhos militares de curto prazo não sejam contraproduativos às estratégias de desenvolvimento de longo prazo” (IESM, 2007, pp 28).

A actual geração de operações para a resolução de conflitos⁹² privilegia a imposição de paz com vista a uma estabilização dos Estados, passando pela reconstrução, democratização e desenvolvimento. A complexidade dos actuais conflitos apresenta-se, pois, como um grande desafio para as Forças militares empregues na sua resolução, dado que a separação clássica entre a tipologia de operações, especialmente nos conflitos intra-estatais, deixou de ser linear, vindo a assistindo-se a uma osmose entre a imposição e a consolidação da paz (David, 2001, pp 318).

(2) Os desafios para a Força nas operações de paz complexas

Sem segurança as tarefas essenciais dos campos político, social e económico não podem ser executadas (Edelstein, 2009, pp 81). Em termos genéricos, nas operações de paz, a força militar será utilizada para executar uma operação por forma a criar um ambiente estável e seguro, no qual as agências civis, locais e internacionais, possam restaurar a autoridade do Estado e se necessário a reconstrução das infra-estruturas necessárias a uma situação de paz sustentada e duradoura (AJP-1(C), 2007. pp 1-4). No entanto, o emprego do instrumento militar na resolução de conflitos está intimamente ligado ao contexto estratégico em que é aplicado.

⁹² Considerada a terceira fase a partir de 1994 (David, 2001, pp 318).

Durante muito tempo o maior desafio que se colocava às forças internacionais, quando intervinham em apoio para a resolução de um conflito intra-estatal, estava essencialmente ligado ao ambiente operacional resultante do teatro de operações, onde assumia relevância a segurança entre as etnias em conflito, especialmente relacionada com vinganças também de cariz étnico. As forças militares foram essencialmente chamadas para proteger minorias étnicas e enclaves (Binnendijk e Johnson, 2004, pp 8). Mas a complexidade da resolução deste tipo de conflitos tem vindo a aumentar face a um conjunto de factores, alguns externos ao conflito, outros intrínsecos.

Ao nível externo o primeiro factor, e enquadrado no contexto estratégico, resulta do processo de lançamento da operação e geração da Força. A utilização do instrumento militar em situações de conflito e nas condições que temos vindo a analisar resulta normalmente da decisão da Comunidade Internacional em intervir nesse conflito. Como foi também tratado anteriormente, estas operações são arquitectadas tendo como enquadrante um conjunto de factores não controláveis⁹³ pela força que é projectada, pois são resultado, em última análise, da gestão de interesses próprios das relações existentes entre os diversos actores internos e externos, em que alguns Estados ou organizações multilaterais e multinacionais tentam efectuar uma aproximação com base em objectivos comuns.

A falta de uma coerência organizacional própria para estas operações é reflectida na sua base essencialmente prática, enformadas em casos históricos e pelo empenhamento político-militar quase unilateral de alguns Estados⁹⁴ em vez de um sistema organizacional com base nas organizações internacionais que patrocina estas operações. Embora a decisão de lançar ou apoiar operações de paz resida nas organizações (ONU, UE, NATO), são os Estados que, em última análise, impõe um conjunto de condições e restrições políticas para a sua execução, pois são eles os contribuidores com recursos humanos - militares e polícias. À medida que as operações de paz se tornam mais complexas e mais arriscadas, os cálculos de cada Estado relativamente ao risco para as suas tropas, os custos de sustentação e o apoio interno para a participação na operação terão um impacto cada vez maior na disponibilidade de forças e na coerência da missão (Durch e England, 2009, pp 16).

Um dos problemas que vem caracterizando as recentes intervenções da comunidade internacional com forças militares, especialmente em situações de maior risco, “é a falta de

⁹³ Como sejam as características internas do próprio conflito ou a envolvente externa, destacando-se os interesses geopolíticos de terceiros.

⁹⁴ Apesar de se organizarem sob a égide de uma organização internacional - normalmente a ONU, cada Estado, tem a sua agenda própria face a uma intervenção num conflito.

vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efectuar o *deployment* das forças - o que significa uma vontade próxima do zero (Smith, 2008, pp 288). Para que a sua actuação, na resolução do conflito em que intervêm, seja eficaz exigem-se, assim, simultaneamente Forças com uma preparação e capacidades bastante superiores mas também o assumir de outros riscos, especialmente políticos, face ao aumento da possibilidade de baixas.

Por outro lado, as actuais operações exigem que os militares actuem em conjunto com um leque muito variado de entidades civis e não governamentais (Alberts et Hayes, 2003, pp 54). Esta envolvente torna as operações de paz relativamente frágeis em termos de unidade de comando e sobretudo de unidade de acção (Durch e England, 2009, pp 13), tornando ainda mais complicada a execução da mesma, face ao volume de actores envolvidos e respectivos interesses e agendas. Isto implica que a estratégia militar terá que se integrar no conceito das Operações Baseadas nos Efeitos (EBAO⁹⁵), dado que os objectivos militares estão sujeitos a um sistema de constrangimentos cada vez mais complexo e, como tal, necessitam de ter um balanceamento dinâmico com os objectivos não militares (Alberts, 2002, pp 48).

Face à envolvente interna e externa que leva um Estado a decidir empregar forças militares na resolução de um conflito, uma das mais importantes implicações é a mudança qualitativa de conceito de emprego do instrumento militar com a alteração dos laços funcionais entre o poder político e o aparelho militar. A envolvente política perpassa agora verticalmente todos os níveis de actuação militar e por sua vez a estrutura de comando, nos diversos patamares de responsabilidade preocupa-se principalmente com a actuação política (Garcia, 2005). Mesmo ao nível tático, um comandante de uma pequena força desempenha esse papel no contacto com a população e autoridades locais (Garcia e Saraiva, 2004, pp 112). Desta forma, os comandantes devem dispor das orientações superiores e da capacidade de decisão necessária para executarem eficazmente as suas missões. Isto garante-lhes a iniciativa necessária para se adaptarem e reagirem mais rápido que a ameaça. Esta característica é fundamental quando se trata de um ambiente operacional muito fluido (FM 3-24, 2006, pp 1-26).

No campo intrínseco, como vimos no primeiro capítulo, o ambiente operacional que caracteriza os actuais conflitos violentos dentro dos Estados é cada vez mais intrincado e fluido, pois as partes envolvidas adoptam elementos da guerra convencional, da guerra

⁹⁵ *Effect Based Approach to Operations.*

revolucionária ou da contra-insurreição (Moreira, 1999, pp 352) para se combaterem. Esta forma de “combater”, muito característica da “clássica” guerra subversiva, levanta a questão às organizações internacionais e em última análise aos Estados contribuintes com forças militares, de como materializar o seu Poder, normalmente dissimétrico, perante actores que os poderão desafiar mas que não combatem em termos simétricos com as suas forças.

Os obstáculos para a resolução de conflitos, em situações de conflito intra-estatal, como defende David (2001, pp 305), são aparentemente mais sérios e complicados do que no caso dos conflitos inter-estatais e as forças militares têm sido mandatadas para executar operações de restabelecimento, imposição ou consolidação da paz, em condições de elevado risco e muitas vezes sem que as partes subscrevam essas operações. Desta forma a intervenção das “forças de paz” pode por vezes levar à execução de um leque de actividades ainda mais abrangente, que configuram simultaneamente as características da manutenção, da imposição e da consolidação da paz, mas também de combate tradicional, em que, ao contrario da definição de resolução de conflitos, a força militar deixa de ser vista por alguns dos contendores como uma terceira parte do conflito. Parece aplicar-se o conceito da *guerra nos três blocos*, defendida por Krulak (1999), segundo a qual, em espaços físicos confinantes⁹⁶, em momentos temporais muito próximos, uma pequena força militar pode ter de: (i) fornecer alimentação e roupa a deslocados ou refugiados, prestando assistência humanitária; (ii) separar facções hostis, conduzindo uma tarefa de manutenção de paz e (iii) combater, utilizando a força letal, contra uma ameaça à sua própria presença.

Assim, a utilização do instrumento militar na resolução de conflitos, tal como o contexto estratégico ou o ambiente operacional em que são executadas, estará baseada na realização de um conjunto de operações também de natureza complexa. A actuação da Força parece apontar para a execução, não sequenciada, mas concorrente⁹⁷, de um conjunto de actividades de prevenção do conflito⁹⁸, intervenção no conflito⁹⁹ e

⁹⁶ Que Krulak define por *quarteirões* (blocks).

⁹⁷ Esta concorrenciaisidade das acções depende da situação, sobretudo dos avanços e recuos do processo ((AJP-3.4.1(A), 2007, pp 1-5).

⁹⁸ A prevenção requer acções para monitorizar e identificar as causas do conflito e actuação para prevenir a ocorrência, escalada e reinício das hostilidades. Esta actuação será primariamente do foro diplomático e económico, mas o instrumento militar deverá ser utilizado em projecção dissuasiva, estabelecendo uma presença avançada para dissuadir *spoilers* (AJP-3.4.1(A), 2007, p 1-5).

⁹⁹ A intervenção requer acções para implementar ou manter um Acordo ou cessar-fogo ou mesmo para impor os termos de um mandato. Deve envolver a actuação coordenada de actividades políticas, economias, militares e humanitárias. O instrumento militar é normalmente utilizado para estabelecer um ambiente

regeneração¹⁰⁰ e sustentação¹⁰¹ após o conflito para se atingir o estado final militar pretendido. Esta concorrencia de actividades poderá ser representada com o gráfico que se apresenta.

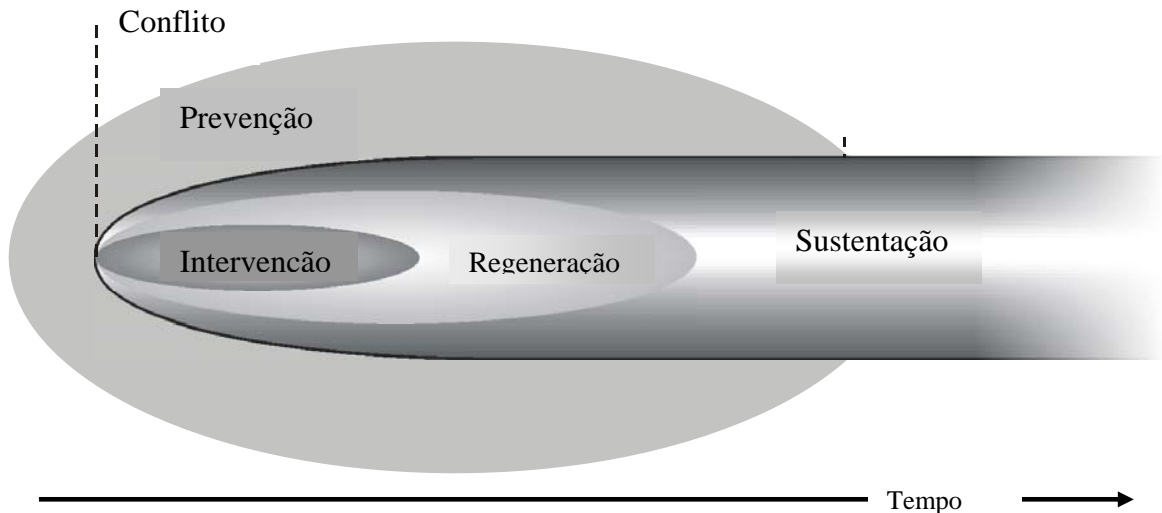


Fig. 3 – A concorrência das actividades nas operações de paz. Adaptado de AJP-3.4.1(A) (2007, pp1-7)

O estado final militar poderá ser “considerado atingido quando o estado de direito está estabelecido, os mecanismos de segurança interna readquirem o controlo e os níveis de violência estão dentro dos padrões normais para a sociedade da região em questão, sendo caracterizado pela redução gradual das capacidades militares projectadas. No entanto, este (estado final militar) será apenas um facilitador para que se atinja o estado final político definido no mandato” (AJP-34.1 (A), 2007, pp 1-4) e é com base neste que será deduzido o estado final militar desejado.

Neste âmbito, é fundamental que o emprego do instrumento militar seja articulado com uma utilização holística de todos os instrumentos de Poder para que todos sejam potenciados. Como parte de uma estratégia global, é fundamental introduzir medidas e

seguro que permita a actuação dos restantes para que lhes seja possível atingir os objectivos globais da operação (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 1-5).

¹⁰⁰ A regeneração requer um conjunto de acções direccionadas à consecução das condições estabelecidas no mandato. Deve iniciar-se o mais cedo possível e começando pelo sector de segurança e as necessidades que necessitam de uma intervenção imediata, deve ir mudando as prioridades para a regeneração e desenvolvimento das infra-estruturas, instituições e os constituintes especificados no mandato. A tarefa primária das forças militares será organização, o treino e equipamento das “novas” forças de segurança locais (AJP-3.4.1(A), 2007, pp1-6).

¹⁰¹ A sustentação é o conjunto de actividades de apoio às organizações locais para manter ou melhorar o estado final definido no mandato. Ocorre quando as estruturas, forças e instituições locais começam assumir de forma sustentada as responsabilidades sobre o território e a população (AJP-3.4.1(A), 2007, pp1-6).

acções de natureza diplomática e económica (AJP-01(C), 2007, pp 3-2) e ainda potenciá-las através das redes sociais, num sistema de *comprehensive approach* ao conflito (Rasmusen, 1997, pp 45). Estas medidas permitem explorar o sucesso militar obtido e caminhar para o estado final desejado, ou caso contrário, a iniciativa estratégica será perdida (AJP-01(C), 2007, pp 3-2).

Como já foi dito, a Força militar é normalmente utilizada para estabelecer um ambiente de estabilidade e segurança que permita a actuação dos restantes actores. Isto significa que, na maior parte dos casos, o uso da Força consiste em desenvolver acções para tentar identificar os potenciais agressores ou *spoilers* e desarmá-los ou neutraliza-los, podendo ainda traduzir-se na aquisição de informação em apoio aos outros instrumentos. Estes estão normalmente em melhores condições de explorar o sucesso das acções tácticas da Força, sabendo-se que o objectivo estratégico não é normalmente atingido unicamente através da força militar, pois esta apenas gera resultados tácticos ou eventualmente de nível operacional¹⁰², “os quais para terem um valor mais que passageiro, têm que ser integrados num plano mais abrangente” (Smith, 2008, pp 428).

Por outro lado, na perspectiva da regeneração e sustentação do processo de paz, uma das tarefas que vem sendo atribuída às forças militares de forma crescente é o recrutamento, treino, desenvolvimento da liderança e apoio às forças militares (e por vezes não militares) do Estado onde decorreu o conflito (Durch, 2006: 574). Visam, simultaneamente, reconstruir e reforçar um dos pilares fundamentais do Estado e incrementar a sua própria capacidade para, de uma forma coordenada, impor um ambiente seguro no território. Esta tarefa, mais uma vez reforça e releva as capacidades que uma força militar deve dispor, quer em termos colectivos quer individuais, para desempenhar o seu papel neste tipo de operações.

O atingir dos objectivos militares e a criação de ambiente estável e seguro não é garantia de se atingir uma situação de paz auto-sustentada. No entanto, sem segurança a reconciliação, reconstrução e o desenvolvimento de programas necessários ao estabelecimento dessa situação de paz dificilmente serão efectivos (AJP-1(C), 2007, pp 1-8). Assim, quanto mais em apoio de outros instrumentos estiver a força militar e simultaneamente mais apoiada por eles, mais perto se está do objectivo estratégico (Smith, 2008, pp 397).

¹⁰² Ao nível do teatro das operações.

(3) O emprego da força militar e a responsabilidade de proteger

No actual contexto estratégico, a “força militar deve estar presente e ser credível e ser aplicada, em muitos outros casos, para outros fins que não apenas a resolução” de conflitos (Smith, 2008, pp 230).

Para além do empenhamento nas já tipificadas operações de paz e assumindo um papel mais activo das Nações Unidas face aos conflitos, especialmente intra-estatais que grassavam no planeta no fim do século passado, o Secretário Geral das Nações Unidas - Kofi Annan, elaborou o chamado Relatório do Milénio - Nós os Povos, o Papel das Nações Unidas no século XXI (ONU, 2000). Neste Relatório a organização assume e reclama um papel mais activo e interventivo face às graves violações dos direitos humanos. Esta actuação é conhecida no meio *onusiano* por responsabilidade de proteger e foi alvo de diversos documentos originados nas Nações Unidas¹⁰³.

As Nações Unidas, através do seu Conselho de Segurança, assumem poder autorizar “uma intervenção militar como último recurso, no caso de um genocídio ou mortes de larga escala, limpeza étnica ou graves violações de direito internacional humanitário face aos quais os governos soberanos se revelaram sem capacidade ou sem vontade de agir”(ONU, 2004). Esta possibilidade foi sendo alvo de um grande debate em torno do direito ou dever de ingerência “em nome de valores humanitários” em contraponto com os valores da soberania dos Estados (Ferro, 2009, pp 1).

Por outro lado, as propostas avançadas para a aplicação do conceito de responsabilidade de proteger pretendem esclarecer alguma falta de “clareza operacional do conceito, que leva a que na União Europeia não seja mais que um novo rótulo para o estafado e discutido direito de ingerência, remetendo novamente para a ideia de guerra justa; para a comunidade humanitária, o conceito tem servido para cobrir todas as situações em que a dignidade humana está posta em causa, muito para além dos quatro crimes tipificados; e para alguns *think tanks*, ... o mesmo aparece ligado à ideia de guerra justa” (Ferro, 2009, pp 3).

Já em 2009 (ONU, 2009, pp 1) as Nações Unidas assumem que no caso dos Estados falharem manifestamente na protecção da sua população dos crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, a comunidade internacional está

¹⁰³ Entre outros, o Relatório do Milénio do Secretário Geral das Nações Unidas - Nós os Povos, o Papel das Nações Unidas no século XXI (2000); Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafio e Mudança - Um Mundo Mais Seguro, a nossa responsabilidade comum (2004); Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas - Em Maior Liberdade, Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos para todos (2005) e Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas - Implementando a Responsabilidade de proteger (2009).

preparada para executar uma acção colectiva, de forma atempada e decisiva, substituindo-se assim ao Estado, para proteger as vítimas contra estes crimes ou violações. No entanto, a protecção das vítimas contra estes crimes deverá ser feita de forma faseada e em que as responsabilidades vão sendo transferidas do Estado para a comunidade internacional através de um sistema de pilares. Assim: (i) o primeiro pilar assenta nas responsabilidades de protecção das populações, garantidas pelo Estado; (ii) o segundo pilar na assistência internacional e na construção de capacidades que permitam ao Estado assumir as suas obrigações e (iii) o terceiro pilar assenta numa resposta da comunidade internacional, caso o Estado falhe nas suas responsabilidades (ONU, 2009, pp 8).

Com este sistema de pilares, as Nações Unidas pretendem abrir as portas a futuras intervenções e legitimá-las desta forma. Estas intervenções serão baseadas no pilar dois, mas essencialmente no três em que se admite explicitamente que “é responsabilidade dos Estados Membros (da ONU) responder colectivamente de forma atempada e decisiva, quando um Estado está a falhar, de forma manifesta, a garantia da protecção” aos seus cidadãos (ONU, 2009, pp 8). A resposta deverá ser adequada à situação em concreto e incluir um conjunto de medidas baseadas no Capítulo VI da CNU, mas também medidas coercivas com base no Capítulo VII, em colaboração com arranjos regionais e sub-regionais. Assim de acordo com os princípios da CNU, as medidas ao abrigo do Capítulo VII deverão ser autorizados pelo CSNU (ONU, 2009, pp 9).

Mesmo com os problemas que ainda lhe estão associados, nomeadamente a restrição aos quatro crimes e violações tipificadas¹⁰⁴, ficando de fora outro tipo de situações¹⁰⁵ (Ferro, 2009, pp 4), parece assim estar dado mais um passo para o uso de diversos instrumentos pela comunidade internacional, nomeadamente o militar, com base no Capítulo VII da CNU dentro do conceito da responsabilidade de proteger.

(4) Os princípios para o emprego da Força

Apesar da crescente integração com os outros instrumentos de Poder, do aumento do leque de opções e da complexidade do seu emprego com base nas organizações internacionais e do “robustecimento” na execução das suas missões, três princípios inter-relacionados continuam a distinguir o emprego de forças militares nas operações de paz

¹⁰⁴ Crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ONU, 2009, pp 1).

¹⁰⁵ Ameaças à dignidade humana provocadas por catástrofes naturais, guerras internas, etc (Ferro, 2009, pp 4).

dos restantes tipos de operações - o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força.

As acções da força militar empregue na resolução de conflitos estão escoradas nos termos do mandato para a operação e na criação e manutenção de uma autoridade ao nível do teatro, incluindo o cumprimento dos mesmos termos por parte dos actores envolvidos (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 1-4). Isto significa que a operação não é conduzida contra nem em apoio de alguma das partes em conflito, mas de acordo com os termos do mandato para a operação. Assim, a imparcialidade, apesar de poder permitir alguma iniciativa às “forças de paz” em ambientes de maior perigosidade, será balizada pelos princípios da Carta da ONU e do mandato, que deverá ser também ele próprio baseado nos mesmos princípios (Durch e England, 2009, pp 12). Esta iniciativa é a grande diferença entre a imparcialidade e a neutralidade. Ao contrário desta última a imparcialidade requer julgamento em relação a um conjunto de princípios e aos termos do mandato. Por isso, a condução de uma operação de paz pela força militar “será imparcial para com as partes, mas nunca deverá ser neutral, na sua execução” (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-6). Qualquer acção ou inacção da força será vista de forma diferente pelas partes. No entanto, quando a força é usada contra uma das partes, deverá ser apenas porque esta não está a cumprir os termos acordados, através de uma acção ou inacção.

Face à complexidade das actuais operações, o nível de aceitação por parte dos actores envolvidos no conflito, enquanto partes directamente interessadas, será por norma diferente. Isto leva a que um dos princípios para a condução deste tipo de operações - o consentimento das partes - também seja diferente. “Por norma as operações de paz funcionam melhor quando para além de autorizadas internacionalmente, as forças a projectar são também convidadas a participar na operação nos termos dos acordos entre as partes, oferecendo-lhe assim uma legitimidade quer internacional, quer local” (Durch e England, 2009, pp 13). Mas apesar deste convite, o consentimento será por norma diferenciado no tempo e no espaço. No tempo, na perspectiva da permanência ou fragilidade do consentimento e no espaço, “horizontalmente ao longo de todos os elementos da população e verticalmente dentro das hierarquias das partes em conflito” (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-7). Assim, o consentimento pode existir ao nível estratégico e ser mais frágil ao nível tático ou vice-versa. Quando isto acontece a situação torna-se mais complexa, pois como não há uma linha de acção comum entre a liderança e os grupos locais das partes, e poderá ter como resultado a não concordância de alguns desses

grupos¹⁰⁶, podendo estes inclusivamente, tentar restringir a liberdade de acção da força internacional.

Nalgumas situações esta legitimidade e aceitação local não são possíveis de obter. Isto acontece principalmente nas situações em que: (i) não existe um acordo entre as partes e a força é mandatada para impor a paz nos termos do mandato; (ii) quando alguns actores não são reconhecidos e não são partes do acordo, embora tenham capacidade para executar acções ao nível local ou do teatro e (iii) em situações de ingerência humanitária, em que a força internacional, actua para proteger uma parte das acções da outra ou das outras.

Nas duas primeiras situações a força terá que se suportar nos termos do mandato e ser talhada de forma suficientemente robusta e adequada, podendo ter que adoptar uma postura de combate temporária de forma a derrotar a oposição de um actor¹⁰⁷ (Durch e England, 2009, pp 13). A busca e obtenção do consentimento nestas situações revelam-se muito importante para “evitar que a Força surja como mais um adversário a combater como qualquer outro” (Baptista, 2003, pp 741). Esta postura robusta e uso da força não deverão ser confundidos com uma postura de combate típica das operações de combate, em que a força se torna parte do conflito. Segundo Durch e England (2009, pp 14), “esta distinção não é semântica, mas estratégica, pois nas operações de paz não são declarados inimigos - definidos e identificados como alvos legítimos para que quando encontrados seja utilizada a força armada letal e sobre os quais o objectivo é a vitória”. Pelo contrário, nas operações de paz o objectivo é criar condições que contribuam para a resolução do conflito e reduzam o sofrimento humano. Este objectivo poderá exigir a utilização de uma resposta apoiada no emprego da força armada, mesmo que letal, quando as informações disponíveis apontam esta como a melhor solução para impedir uma acção ou ataque eminente que interfira com o processo de paz e possa causar baixas consideráveis. No entanto, “este é o último e não o primeiro recurso a utilizar (Durch e England, 2009, pp 14).

No caso da ingerência humanitária o emprego da força militar está ainda envolto em pouca unanimidade por parte dos principais actores do sistema internacional - os Estados, por poder ser considerada um ataque à soberania. No caso de intervenção da comunidade internacional para proteger elementos da população contra acções dos representantes legais do próprio Estado a legitimidade local e o seu consentimento poderão nunca ser obtidos.

¹⁰⁶ Os já atrás referidos *spoilers*.

¹⁰⁷ De sublinhar que o que se pretende é derrotar a vontade opositora e não o actor em si, que não deverá ser visto como um inimigo.

Assim, nalgumas circunstâncias, a Força pode ser empregue e “mantida contra a vontade das partes (teoricamente contra a vontade de todas), podendo utiliza a força para levar a cabo a sua missão de executar a paz acordada, convertendo-se em aliado de facto de uma ou duas partes contra a outra ou outras. Necessita, no entanto, do consentimento das partes ou pelo menos da sua não oposição aberta para se instalar” (Baptista, 2003, pp 743).

A percepção de parcialidade por parte dos actores em conflito, irá ter como consequência a redução da autoridade da força e pode resultar na perda de confiança das facções locais e redução do consentimento, limitando as suas opções (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-6). Apesar da importância, em vez de assentar a actuação no consentimento da população, nalgumas situações, a actuação operacional baseada numa implementação firme mas justa das medidas destinadas a restabelecer as condições de vida das populações num ambiente seguro, será o melhor gerador do consentimento local (Durch e England, 2009, pp 15). No entanto, a necessidade de promover a cooperação e a aceitação terá impacto na utilização de algumas técnicas militares e no próprio uso da força (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-7).

Esta restrição no uso da força estará sempre presente pela própria natureza deste tipo de operações e o nível de força a usar deve ser proporcional e apropriado face ao objectivo específico a atingir. A forma e os meios que podem ser usados e em que circunstancias estão normalmente definidos e detalhados nas Regras de Empenhamento¹⁰⁸ da Força que serão aprovadas ao mais elevado escalão de comando (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-8).

No entanto, e apesar destes serem os princípios nucleares e mais caracterizadores das operações, verifica-se que, quando empregues na resolução de conflitos, as forças militares para além do respeito pelos princípios específicos das operações¹⁰⁹ que lhe estão associadas, passaram também a executá-las de acordo com os princípios gerais das Operações militares. Esta situação conduziu, como vimos anteriormente, a uma alteração de paradigma, ao ser assumida a sua execução com recurso a princípios anteriormente

¹⁰⁸ As Regras de Empenhamento (ROE) são desenhadas para garantir, dentro da extensão possível, o emprego da força pela Força militar de acordo com o enquadramento legal e a política definida. Elas garantem a autoridade para o uso da força para além do direito à auto-defesa. Assim, as ROE definem os parâmetros dentro dos quais a força pode ser usada e estabelecem o nível de autoridade requerida antes de alguns níveis de força serem empregues ou algumas actividades militares serem executadas (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 4-14).

¹⁰⁹ Um outro conjunto de princípios como a segurança, a credibilidade, a transparência, o respeito mutuo e a integração cultural, a legitimidade, a acção proactiva e a liberdade de acção deverão também estar presentes no emprego das forças militares nas operações de paz (AJP-3.4.1(A), 2007, pp 3-9).

reservados às operações de combate e é-lhes garantido um outro leque de ferramentas para actuar¹¹⁰.

Face a este novo modelo coloca-se a questão de como organizar uma Força militar para ser empregue nesta tipologia de operações.

(5) Que Força militar para a resolução de conflitos

Face à configuração multinacional¹¹¹ que enquadra o seu emprego, as forças a serem empregues neste ambiente deverão possuir duas características que estão inter-relacionadas e que transcendem qualquer missão ou operação e que são de particular importância na “era da informação” – a flexibilidade e a interoperacionalidade (Alberts et Hayes, 2003, pp 8). Neste contexto, a força militar deverá ter uma “grande mobilidade e projecção rápida, versatilidade e flexibilidade da arquitectura dos equipamentos e dos sistemas de armas, modularidade, rapidez e adaptabilidade das unidades, interoperabilidade¹¹² e coordenação crescente entre todas as forças” (Espírito-Santo, 2002, pp 94).

A força militar na “era da informação”, atendendo à fluidez do ambiente operacional em que actua e ao crescente volume de actores com quem interage, terá que ser também ágil em diversos domínios para além dos tradicionalmente associados ao combate, nomeadamente nos domínios cognitivos e sociais (Alberts et Hayes, 2003, pp 68). Segundo Espírito-Santo (2002, pp 94), a mesma deve saber como travar a “batalha da informação” e da manobra mediática em conjugação com as decisões e acções políticas e diplomáticas. Os *média* são actualmente um elemento útil e essencial para se alcançar os objectivos pretendidos, especialmente o da conquista da vontade da população (Smith, 2008, pp 333) e por consequência obter o seu consentimento e colaboração. Neste sentido, os seus elementos operacionais têm que ser recrutados, treinados e preparados nestes domínios (Alberts et Hayes, 2003, pp 68), pois, como refere David (2001, pp 193), “o treino e a formação das tropas ainda fazem a diferença entre uma Força eficaz ou não, mais que a presença ou ausência das tecnologias emergentes”.

Uma das tendências que vimos na caracterização do ambiente operacional resultante dos conflitos intra-estatais é que as partes, especialmente aquelas que pretendem dificultar ou impedir o desenvolvimento do processo, actuam cada vez mais recorrendo a técnicas de

¹¹⁰ Por exemplo contra grupos de insurgentes na contra-insurreição.

¹¹¹ A regra dos Estados em análise é a de empregar forças militares em conjunto com outros Estados, constituindo uma “força combinada”.

¹¹² A interoperabilidade significa as medidas necessárias para uma cooperação com êxito entre as diferentes organizações e equipamentos nacionais (Smith, 2008, pp 366).

subversão, sabendo que esta levará ao deslizar do tempo de resolução (Smith, 2008, 339). Assim, a Força deve também ser organizada, equipada e treinada para actuar usando técnicas para além da actuação convencional, para permitir um emprego útil do instrumento militar, pois sabemos que os conflitos de cariz subversivo não se ganham com acção militar, mas perdem-se pela inacção militar (Garcia e Carvalho, 2004, pp 111).

A recolha de informações é outro elemento fulcral neste tipo de operações (Smith, 2008, 373). Elas são importantes não só para a própria, mas também em apoio dos restantes actores que actuam no processo. Estruturar a força de paz com um sistema de recolha, produção e disseminação eficaz é uma das tarefas mais difíceis, mas simultaneamente mais importantes para a condução da operação.

A Força militar não é o único actor no teatro e provavelmente nem será o mais importante mas a uma força militar a ser empregue nas actuais operações de paz complexas é pedida a execução de uma crescente multiplicidade de tarefas. Estas poderão ir desde o auxílio às populações locais, através do ao regresso e reinstalação dos refugiados e deslocados, da reconstrução, da segurança e protecção das minorias étnicas, da assistência médica, etc, até à execução de operações de combate para impor determinadas condições, passando pelo apoio à desminagem, à segurança e ordem pública, à protecção ao património cultural e religioso, segurança e controlo de fronteiras e apoio ao estabelecimento das instituições civis, lei e ordem, do sistema judicial e penal, o processo eleitoral e outros aspectos da vida, política, económica e social do território” (NATO, 2009). Esta vasta panóplia de tarefas, mostra que uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidade, relevando ainda o aumento da importância de áreas que nas operações convencionais tinham sobretudo a missão de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente operacional em que o objectivo a ser conquistado é a vontade das populações.

As novas operações conduzidas pela Comunidade Internacional criaram novas possibilidades e oportunidades em termos de relacionamento entre os Estados, as agências da ONU, as ONG, as Forças Militares e as Empresas Privadas (Duffield, 2007, pp 77). Assim, na perspectiva da Força, assume cada vez mais importância a coordenação e cooperação civil-militar¹¹³, relevando-se simultaneamente a necessidade das forças militares disporem de meios e desenvolverem capacidades para actuarem neste âmbito, o

¹¹³ Normalmente designada por CIMIC (acrónimo de Civil Military Coordination).

que deverá ser feito criando e treinando equipas para desempenhar estas funções (Smith, 2008, pp 442).

A ideia base para gerar uma Força a ser empregue na resolução de um conflito será construir uma força que tenha capacidade para executar tarefas múltiplas, em que a mais complexa e delicada será fazer face às ameaças que se lhe apresentem. Assim, para executar qualquer uma destas tarefas durante uma operação, a uma Força são exigidas, no mínimo, quatro capacidades essenciais: (i) efectuar uma avaliação correcta da situação; (ii) trabalhar ou operar num ambiente de coligação, incluindo os vectores não militares (inter-agências, organizações internacionais, empresas privadas ou pessoal contratado localmente); (iii) possuir os meios adequados para responder e (iv) articular os meios para responder em tempo oportuno e adequado (Alberts et Hayes, 2003, pp 54).

4. O caso do Kosovo - aplicação do instrumento militar na resolução do conflito

A utilização de uma força militar internacional no conflito do Kosovo, nos finais da década de noventa, foi um claro exemplo da utilização do instrumento militar na resolução de um conflito intra-estatal, onde praticamente todos os ingredientes que enformam esta tipologia de conflitos estavam presentes. Esta terá que ser analisada com base no seu contexto de emprego, no papel que foi desempenhando à medida que este contexto se foi alterando e à luz dos resultados obtidos após cerca de uma década de presença no terreno.

a. O contexto de emprego

(1) Os antecedentes próximos do conflito e o contexto estratégico

A conflitualidade entre Sérvios e Albaneses no Kosovo foi permanente, especialmente a partir da I Guerra Mundial (Oliveira, Sousa e Duarte, 2008, pp 134), com diversos acordos e soluções, que no entanto, nunca resolveram o conflito. A situação radicalizou-se com a chegada ao poder, na Sérvia, de Milosevic.

Em 1989, Milosevic decidiu alterar a Constituição Sérvia, limitando a autonomia do Kosovo concedida por Tito em 1974¹¹⁴, passando o controlo das tarefas vitais a estar sob o controlo da Sérvia¹¹⁵. Milosevic foi anunciar estas medidas pessoalmente ao Kosovo, tendo organizado uma concentração de cerca de 1 milhão de sérvios em Gazimentan, durante as comemorações dos 600 anos da Batalha de Kosovo-Polje. Aqui terá feito um discurso muito nacionalista em favor dos sérvios (Ribeiro, 2000, pp 333).

A revogação do estatuto de autonomia do Kosovo desencadeou uma forte reacção dos kosovares albaneses e após uma declaração unilateral da independência em 1992, organizam as primeiras eleições semi-clandestinas¹¹⁶.

¹¹⁴ Milosevic terá tomado esta decisão após uma visita ao Kosovo, onde foi confrontado com uma manifestação dos sérvios locais, que protestavam do facto de se terem tornado vítimas dos albaneses.

¹¹⁵ Assim, em Fevereiro de 1989 o Parlamento Sérvio aprovou um conjunto de emendas constitucionais que retiravam às autoridades provinciais do Kosovo o controlo sobre a polícia, a defesa civil e os tribunais e limitavam a sua autonomia na esfera financeira e das políticas sociais. Os deputados da Assembleia Provincial de Pristina foram forçados a ratificar estas emendas em 23 de Março, com as instalações do Parlamento local cercadas por blindados. O Parlamento da Sérvia aprovou, uma semana mais tarde, a nova constituição da República a qual, mantendo a autonomia territorial do Kosovo e da Vojvodina, reduzia a um papel meramente formal os poderes legislativo, judicial e administrativo destas províncias, retirando-lhes assim a autonomia política que lhes havia sido reconhecida pela Constituição Jugoslava de 1974 (Ribeiro, 2000, pp 333).

¹¹⁶ Forma-se a partir daqui um verdadeiro “Estado paralelo” com o seu Presidente, Parlamento, Governo no exílio e um orçamento financiado em mais de 50% por contribuições da diáspora albanesa transferidas para o interior do Kosovo.

Em 1995, são assinados nos EUA os acordos de Dayton terminando assim a guerra na Bósnia-Herzegovina (Correia, 2004, pp 261). Estes acordos ignoraram a questão do Kosovo, contrariando a expectativa dos kosovares albaneses de que o final da guerra na Bósnia se traduziria por um acordo abrangendo o conjunto de questões existentes no território da ex-Jugoslávia.

A contestação a Belgrado viria a sofrer alterações significativas quando em Fevereiro de 1996 é oficialmente criado o Exército de Libertação do Kosovo (UÇK) (Valle, 2001, pp 254). O UÇK partilha com Rugova¹¹⁷ o mesmo objectivo estratégico: a independência e a associação à Albânia, diferindo na táctica, optando pela insurreição armada. A partir de Março de 1996, o UÇK com o apoio da diáspora, incentiva os kosovares albaneses a um levantamento geral contra as autoridades de Belgrado e inicia as suas acções de guerrilha com o assassinato de dois polícias na região histórica do irredentismo albanês no Kosovo – a Dreniça (Valle, 2001, pp 254). Em Abril de 1998, perante a reclamação do UÇK na libertação de cerca de 40% do território albanês do Kosovo, o qual se encontrava efectivamente sob o seu controlo, Belgrado interveio militarmente para submeter ao controlo do Estado as zonas libertadas pelo UÇK, dando início de facto, a violentos combates e consequentemente a um desastre humanitário.

A situação no conflito viria a precipitar-se em Janeiro de 1999. Cristopher Walker, chefe da missão da OSCE, visita o Kosovo a 15 de Janeiro e durante esta visita são descobertos os corpos de 45 kosovares albaneses em Raçak, no centro do território. Walker, em directo para os meios de comunicação social, efectua uma ligação ao Presidente Clinton e acusa a polícia sérvia de ter cometido um massacre, afirmando que os corpos são de civis «mortos com um tiro na nuca» e incentiva o presidente americano a iniciar uma intervenção militar contra a Sérvia¹¹⁸ (Lippman, 2002).

¹¹⁷ Na altura o Presidente do Kosovo das estruturas do “Estado paralelo”.

¹¹⁸ O massacre de Raçak foi o episódio que precipitou a intervenção da OTAN. As vítimas foram encontradas por uma missão da OSCE, juntas e alinhadas, cuja visita ao local era do conhecimento das autoridades sérvias. As imagens, chocantes, são insistentemente divulgadas por todo o mundo. A Sérvia rejeitou as acusações de C. Walker, afirmando que os mortos são membros do UÇK abatidos em combate. O correspondente do jornal francês Le Monde (21.1.99), presente no local, admite a possibilidade de se estar perante uma encenação macabra, e que os corpos dos separatistas caídos em combate tenham sido recolhidos num único local para simular a ocorrência duma matança a sangue frio. Walker, ao discursar no funeral colectivo dos mortos de Racak, fala em «crime contra a Humanidade», afirmando: «o Diabo visitou Racak e a vida foi totalmente eliminada» (Público, 12.2.99). Javier Solana, secretário-geral da OTAN, num documento divulgado em Bruxelas, faz saber que a OTAN «não tolerará um regresso aos combates e à política de repressão no Kosovo» e admite a possibilidade de uma operação militar contra Belgrado, em represália contra o alegado massacre. Em fins de Fevereiro de 1999, os peritos jugoslavos, bielorrussos e finlandeses que efectuaram as autópsias aos 45 albaneses mortos em Racak concluem que as investigações «demonstram formalmente que as vítimas foram mortas por balas disparadas à distância e que os seus ferimentos ocorreram quando estavam vivos, não tendo sido, portanto, alvos de execução ou

As negociações de Rambouillet¹¹⁹, em Fevereiro de 1999, põem mais uma vez a nu as divergências entre os dois beligerantes. Os kosovares albaneses aceitam as condições do acordo mas os Sérvios apresentam muitas reticências ao texto proposto. Face aos acontecimentos no terreno, a 24 de Março de 1999 têm início os bombardeamentos aéreos contra objectivos na Sérvia e no Kosovo (Lippman, 2002).

Durante a fase da intervenção aérea, a Força da OTAN dificilmente pode ser considerada como actuando como uma terceira parte do conflito. Como refere Rupert Smith¹²⁰, “ao empregarmos a força militar para atingir o objectivo fizemos causa comum com o UÇK”. Este objectivo seria “libertar a província da violência étnica, particularmente da agressão sérvia contra a etnia albanesa, colocando-a sob administração internacional” (Smith, 2008, pp 352). Assim, nesta fase, o recurso ao uso da força armada pela Comunidade Internacional (CI) enquadrrou-se mais na perspectiva da doutrina da responsabilidade de proteger - neste caso a comunidade albanesa da acção das autoridades sérvias.

Embora a intervenção armada da CI tenha tido início a 24 de Março de 1999¹²¹, consideraremos na análise deste caso a intervenção da CI a partir da Resolução 1244 do CSNU que autoriza a entrada de uma Força internacional no Kosovo, por considerarmos que apenas a partir deste momento a utilização do instrumento militar se enquadra dentro do conceito de resolução de conflitos que fomos seguindo como matriz.

Após o acordo de Kumanovo¹²², o Conselho de Segurança da ONU reúne-se então a 10 de Junho de 1999 e adopta a Resolução 1244, estabelecendo o Plano de Paz para o Kosovo e autoriza a projecção para o Kosovo de uma força militar internacional - a KFOR, bem como a constituição de uma administração civil - a UNMIK, sob a égide das Nações Unidas (Ribeiro, 2000, pp 339).

O conflito entre kosovares albaneses e sérvios, que mesmo após a intervenção da Comunidade Internacional não se resolveu, especialmente no que concerne ao futuro

de massacre». A conclusão reúne a «unanimidade de pontos de vista» dos peritos. A OTAN ignora as conclusões, insiste na tecla do «massacre» e, a 24 de Março de 1999, dá início ao ataque à Jugoslávia, em nome dos direitos humanos.

¹¹⁹ Uma localidade próxima de Paris, França. Nestas negociações foi tentado um acordo entre as partes com os esforços do Grupo de Contacto de seis nações (Alemanha, EUA, França, Itália, Rússia e Reino Unido), criado na Conferência de Londres de 1992 sobre a antiga Jugoslávia (OTAN, 2001, pp 135).

¹²⁰ À altura DSACEUR - entre 1998 e 2001.

¹²¹ Com a intervenção militar da OTAN contra a Sérvia através da execução de bombardeamentos aéreos contra objectivos na Sérvia e no Kosovo.

¹²² O Military Technical Agreement entre a International Security Force ("KFOR") e os Governos da Republica Federal da Jugoslávia e da Republica da Sérvia.

institucional da província, delegou um papel crítico na Comunidade Internacional (Rodrigues, 2007, pp 104).

No entanto, o problema do Kosovo não se resumia a um conjunto de interesses locais ou regionais, sendo importante considerar o papel dos grandes actores, nomeadamente os interesses geoestratégicos, em especial dos EUA e da Rússia¹²³ (Correa, 2007, pp 90).

Os EUA foram sempre vistos como fortes apoiantes dos kosovares albaneses por uma questão de interesse geopolítico. Em 1999 foram identificados os seguintes objectivos estratégicos para o seu apoio à intervenção militar contra a Sérvia: (i) impedir qualquer expansão da Rússia nos Balcãs e afastá-la do Mediterrâneo; (ii) bloquear o acesso da Europa e da Rússia aos hidrocarbonetos das repúblicas muçulmanas da ex-URSS, controlando a rota do gás e petróleo até aos seus terminais ocidentais; estender e reforçar o papel da OTAN, numa fase em que se discutia um novo conceito estratégico para esta Organização e (iii) criar um dispositivo mundial de bases americanas no Sudoeste da Europa para poder intervir facilmente em três direcções – Europa Ocidental, Médio Oriente e Comunidade de Estados Independentes¹²⁴ (Valle, 2001, pp 178). Durante a campanha aérea foram os EUA o grande contribuidor com meios e o aliado mais activo da OTAN.

A Rússia, principal aliado da Sérvia, desde o início esteve sempre a seu lado, garantindo-lhe um forte apoio político, sobretudo no CSNU, mas também com o deslocamento de uma Força militar para o interior do Kosovo, onde ocupou posições estratégicas, de que se destaca o Aeroporto Internacional de Pristina após negociações entre a OTAN, via EUA e a Federação Russa¹²⁵ (KFOR, 1999b).

(2) O ambiente operacional

O ambiente do teatro onde a KFOR foi utilizada era o ambiente operacional característico de um pós-conflito intra-estatal, na perspectiva apresentada anteriormente e que se enquadrava na matriz que Rupert Smith designou por “guerra entre o povo”. Para

¹²³ Apesar de ser um actor de menor dimensão a Albânia também teve o seu interesse e papel activo. Embora se tenha assistido a situações em que Estados apoiaram directa ou indirectamente as partes em conflito, no caso do Kosovo verificou-se o apoio quase incondicional da Albânia ao Exército de Libertação do Kosovo (UÇK) em várias vertentes, nomeadamente através de equipamento, refúgio, formação e treino de combatentes, ou através de apoio político em diversos fóruns internos ou internacionais.

¹²⁴ Esta perspectiva talvez explique o forte investimento americano na base militar de Bondsteel, no centro do Kosovo, com a qual os Balcãs passaram a ser uma plataforma de projecção da influência americana para Leste, deixando de ser uma plataforma de expansão da influência russa para o ocidente (Correia, 2004, pp 265).

¹²⁵ Helsinki Agreement - Agreed Points on Russian Participation in KFOR. Acordado entre o Secretário de Defesa dos EUA e o Ministro da Defesa da Federação Russa.

dar corpo a este ambiente contribuíram as questões étnicas e religiosas, a matriz cultural da população, a evolução e mudança de interesses dos principais actores - a Sérvia e os kosovares Albaneses e a actividades de diversos *spoilers* que foram também evoluindo e mudando ao longo do processo.

A situação do conflito interno na região do Kosovo é um claro exemplo da conjugação desta matriz onde “Sérvios e Albaneses há séculos que disputam entre si um território onde se encontra o “*limes civilizacional*” e étnico que separa dois povos. Cada parte cria representações para se apropriar da historicidade e legitimidade exclusiva do Kosovo”(Valle, 2001, pp 248). A geografia humana, à semelhança de outros locais que se constituem como porta de entrada e saída de povos, culturas ou religiões, é em consequência destes movimentos, extremamente heterogénea. Assiste-se assim a grupos étnicos e religiosos dominantes, mas bolsas de minorias com identidade própria e, dentro destas, outras bolsas mais pequenas de novas minorias (Correia, 2004, pp 247). O Kosovo e o território envolvente é um claro exemplo deste sistema de bolsas étnicas. No entanto, e após os diversos movimentos provocados pelos diversos conflitos e tensões ocorridas após a II Guerra Mundial, os kosovares albaneses tornaram-se a etnia predominante, quase hegemónica, estimando-se que atinja cerca de 90% da população residente¹²⁶.

Por outro lado, durante o período de tempo que mediou entre a retirada sérvia e a entrada de forças OTAN, o UÇK efectuou uma “limpeza étnica” expulsando da província especialmente sérvios e ciganos. Assim, a população sérvia teve uma diminuição brusca após a entrada das forças da OTAN, estabilizando em seguida. Os croatas queixaram-se da violência e intimidação e inclusive os intelectuais kosovares albaneses também fugiram da brutalidade do UÇK (Pereira, 2001, pp 218). A situação configurou uma “guerra entre a população”, em que os próprios vizinhos, com boas relações durante gerações, se constituíam inimigos e se eliminavam.

Também a religião teve o seu papel nesta guerra entre a população. No Kosovo, em termos religiosos, podemos encontrar três credos dominantes. Os kosovares albaneses, professam na sua maioria a religião muçulmana, no entanto cerca de 10% professam a religião católica, estando estes sobretudo localizados ao longo do vale do rio Beli Drim. A etnia albanesa sofreu um forte movimento de islamização. Este teve o apoio das comunidades islâmicas mundiais, nomeadamente da Turquia e da Arábia Saudita que se

¹²⁶ Os restantes 10% da população do Kosovo repartem-se entre a etnia sérvia (cerca de 5,0% da população residente) e as restantes etnias, que no seu conjunto constituem os restantes de 5,0 %.

estendeu a outras comunidades muçulmanas dos Balcãs¹²⁷. A partir de 1999 o número de mesquitas multiplicou-se por todo o território e o apoio à população por parte de algumas Organizações Não Governamentais islâmicas foi bastante incrementado. A intervenção da OTAN foi vista como uma oportunidade pelos países muçulmanos para transformar o Kosovo num Estado muçulmano, essencialmente através do apoio no desenvolvimento da cultura muçulmana no território com o objectivo de criar um segundo Estado muçulmano¹²⁸ independente na região (Martins, 2006, pp 86).

Os sérvios são cristãos ortodoxos. É no Kosovo que a Sérvia afirma encontrarem-se, também, as raízes históricas da religião ortodoxa sérvia e foi nesta região que os sérvios fundaram o seu patriarcado independente, tendo construído a sua sede em Pec¹²⁹.

Também na matriz cultural os principais actores em conflito eram substancialmente diferentes. Enquanto os Sérvios têm uma organização matricial com base cultural europeia, à semelhança do que se passa na vizinha Albânia, os kosovares albaneses conservam uma estrutura de clãs, sendo este o único factor de estabilidade com o desenvolvimento de jurisdição própria¹³⁰. O Estado tem a tarefa árdua de explicar que um criminoso tem de ir a tribunal, em virtude do clã e do próprio criminoso já terem decidido qual a sentença, sendo que justiça pelas próprias mãos é, ainda hoje, corrente (Lanc, 2007, pp 3). Por esse motivo, os conflitos entre membros de clãs diferentes conduzem frequentemente a confrontos violentos^{131 132}. Para os clãs, o sangue paga-se com sangue e alguns dos misteriosos crimes existentes no Kosovo devem-se às acções dos clãs, que a polícia parece não ser capaz de parar (Xharra, 2007).

A evolução e mudança de interesses dos principais actores foram-se efectuando ao longo da implementação do processo de paz, aumentando a complexidade do mesmo. Em Junho de 1999, os principais actores em conflito eram a Sérvia e os kosovares albaneses,

¹²⁷ Em 1992, a mais alta autoridade islâmica da Macedónia, Yacub Selimovsky, ao assistir a uma reunião da Organização Mundial da Mesquitas, em Meca, pediu a essa organização que apresentasse à ONU quatro projectos ligados à situação dos albanos-muçulmanos da ex-Jugoslávia: o reconhecimento da Bósnia-Herzegovina como um Estado; o direito dos albaneses do Kosovo a separarem-se; a autonomia de Sandjak; e a constituição de um Estado bi-religioso na Macedónia (Valle, 2001:129).

¹²⁸ A Albânia é o primeiro e único na região.

¹²⁹ Cidade na parte Oeste do Kosovo.

¹³⁰ Esta legislação própria é o chamado código *Kanun*.

¹³¹ O assassinato de um dos membros do clã Haradinaj em 2005, veio de novo chamar à atenção para este facto. Ramush Haradinaj era nesta data o Primeiro-ministro do Kosovo e um dos seus irmãos foi assassinado pelo clã Musaj na sequência de uma luta de clãs que se iniciou em 1999, com a morte de um dos Musaj.

¹³² Esta estrutura de clã está ainda muito implementada, especialmente na região Oeste do Kosovo e é ainda a estrutura social mais importante desta região, tendo implicações ao nível político, económico e social.

que dispunham ao nível operacional dos seus instrumentos armados - as Forças Armadas e de Segurança da Sérvia e Montenegro e o Exército de Libertação do Kosovo (UÇK).

Como o início das operações da KFOR o conflito entre estes dois actores de nível operacional terminaram, no entanto, a situação continuou instável, pois surgiram novos actores e as agendas mudaram. Com as Forças sérvias fora do teatro de operações, foi também oficialmente desmilitarizado e desmobilizado o UÇK mas entretanto, os ex-combatentes criaram a War Veterans Association¹³³.

Em Março de 2004 o Kosovo é assolado por uma onda de graves incidentes, liderados por radicais albaneses, que põem em causa a capacidade da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) e da KFOR em controlar a situação no terreno. Em 2005 é criada a organização activista *Vetevendosje*¹³⁴ ou KAN¹³⁵ que defendia a autodeterminação do povo do Kosovo, com base no princípio da auto-determinação dos povos. Esta organização inicia uma campanha de manifestações nas principais cidades, com o apoio da War Veterans Association do ex-UÇK, criando um novo desafio às forças internacionais (Oliveira, Sousa e Duarte, 2008, pp 134). Este foi um dos mais importantes *spoilers* que actuaram no teatro.

Outros *spoilers* importantes foram os movimentos e grupos radicais e extremistas ligados às duas etnias. O móbil da generalidade dos grupos de etnia sérvia era a segurança do seu povo. Uns eram antigos operacionais das forças de segurança sérvia¹³⁶, outros tinham uma conotação mais política. Há grupos que se dedicavam à recolha de informação¹³⁷, enquanto outros estariam prontos a participar em acções de contra-terrorismo albanês ou, simplesmente, para apoiar o povo sérvio na defesa de parte do território¹³⁸.

¹³³ Destes admite-se que 22% tenham sido integrados no Kosovo Protection Corps (KPC), 18% no Kosovo Police Service (KPS), não se sabendo do destino dos restantes 60%. O KPC é o corpo civil de emergência desde 21 de Setembro de 1999, após a promulgação da resolução nº 8/99 da UNMIK e do “Acordo de Princípios” de actuação do KPC. O Kosovo Police Service (KPS) foi criado em 1999, sob os auspícios das ONU, após a retirada Sérvia, também na sequência da desmilitarização do UÇK. O recrutamento para o KPS começou logo de seguida e com o apoio da OSCE foi criada a escola de formação desta nova organização.

¹³⁴ Tradução albanesa de Auto-Determinação.

¹³⁵ Designação albanesa para Movimento de Auto Determinação.

¹³⁶ Serbian Ministry of Interior ou MUP (Ministarstvo Unutrasnih Poslova. A finalidade da MUP no Kosovo é garantir a segurança às comunidades K-Sérvios.

¹³⁷ “Bridge Watchers” ou Service Security Service eram um grupo com a finalidade de garantir a segurança da comunidade Sérvia a Norte de Mitrovica e vigiar a ponte de Austerlitz sobre o Rio Ibar.

¹³⁸ O SLAM (Serb Antiterrorist Liberation Movement) ou em sérvio SOAP (Sprski Oslobodilacki Antiteroristicki Pokret); os “TIGERS”; e o OSA/SLAA/SLA/OVK/SOVK/SOAKM são abreviaturas pertencentes ao mesmo grupo denominado: Exército de libertação do Kosovo. Esta organização foi criada em 1997/1998, com a aprovação do Vice-Primeiro-Ministro Covic Nebojsa, com a finalidade de combater o terrorismo Albanês.

Ligada à etnia albanesa, a War Veterans Association foi sempre a ameaça mais perigosa e mais credível à estabilidade do Kosovo¹³⁹. Formada com base em elementos ex-UÇK, com grande capacidade de mobilização - como aconteceu em Março de 2004, possuía ligações a Partidos Políticos, Organizações Criminais e exercia influência junto do KPC e KPS. Outros grupos tinham como objectivo a independência¹⁴⁰ ou o combate aos grupos sérvios e recolha de informações¹⁴¹. Muitos destes grupos foram financiados por elementos da diáspora, mesmo os mais radicais que executaram acções de grande violência, outros financiavam-se através do controlo de redes de negócio paralelo.

Os grupos ligados ao crime organizado - outro dos *spoilers*, foram também sempre uma das ameaças à segurança e ao desenvolvimento do Kosovo¹⁴². Os Balcãs historicamente sempre estiveram associados à passagem de contrabando. O crime organizado no Kosovo envolvia armas, tráfico de drogas e contrabando de vários produtos. Tráfico humano e lavagem de dinheiro¹⁴³ foram sendo outras fontes de financiamento das organizações criminais. Normalmente, estes grupos actuavam em todo o Kosovo e a etnia não tinha relevância nas suas actividades pois cooperavam regularmente entre eles, independentemente de serem de etnia sérvia ou albanesa (Oliveira, Sousa e Duarte, 2008, pp 153).

Foi neste ambiente operacional fluido e emaranhado, enquadrado por um contexto estratégico também muito complexo que a Força militar - a KFOR, desempenhou o seu papel para a resolução do conflito do Kosovo.

¹³⁹ A WVA teve sempre uma forte implementação por todo o KOSOVO. A adesão da população aos eventos da WVA é um indicador forte da sua capacidade mobilizadora assim como da boa imagem que a população sempre teve da organização.

¹⁴⁰ O já referido Movement for Self-Determination (KAN/MSD e o Exército Nacional Albanês ou (AKSH) surgiu em 1999 imediatamente após a guerra do Kosovo, o seu objectivo era criar uma força paramilitar com base no anterior exército de Libertação do Kosovo (UÇK), com a finalidade de defender a “República do Kosovo” e a criação da Grande Albânia.

¹⁴¹ Frente Nacional Albanesa - FBKSH (Fronti Bashkim Kombetar Shqiptar) e Man In Black Group.

¹⁴² Responsáveis da UNMIK chegaram a afirmar que o Kosovo se tinha transformado num bastião do crime organizado, num paraíso de narcotráfico e de outros tráficos como seja de armamento e prostituição (Pereira, 2001, pp 218).

¹⁴³ As estações de serviço (cerca de 1200), os motéis e piscinas são negócios associados a esta lavagem de dinheiro. Lavagem de dinheiro é um fenómeno difícil de controlar face ao estatuto desta província. Os bancos não são fiscalizados e ainda não existem instituições com esta capacidade. É expectável dizer que a corrupção existe a todos os níveis da sociedade, inclusive nos órgãos legislativos e Judicial.

b. O papel da Kosovo Force (KFOR)

A KFOR fez a sua entrada no território do Kosovo no dia 12 de Junho de 1999, na sequência da aprovação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas da Resolução 1244¹⁴⁴ e após uma campanha aérea de 78 dias, lançada pela OTAN em Março de 1999¹⁴⁵.

Dadas as características do conflito, quer na perspectiva estratégica quer na operacional e apesar das negociações de Rambouillet¹⁴⁶ e posteriormente de Paris¹⁴⁷, nunca foi assinado nenhum acordo entre as partes em conflito¹⁴⁸. No entanto, durante este processo de entrada, foram assinados três acordos importantes que serviriam também de base à conduta da Força internacional. Assim: (i) a 09 de Junho em Kumanovo, na Macedónia¹⁴⁹, foi assinado o *Military Technical Agreement* (MTA) entre a *International Security Force* ("KFOR") e os Governos da Republica Federal da Jugoslávia e da Republica da Servia¹⁵⁰ (KFOR, 1999a); (ii) também no mês de Junho foi assinado o Acordo de Helsínquia com os pontos de acordo para a participação da federação Russa na KFOR¹⁵¹ (KFOR, 1999b) e (iii) a 20 de Junho foi estabelecido o acordo para desmilitarização e desmobilização do UÇK entre esta organização e a KFOR¹⁵² (KFOR, 1999c).

Estes acordos, em conjugação com a Resolução 1244, permitiram assegurar por um lado a imparcialidade, que de alguma forma tinha sido posta em causa com a campanha aérea, e o consentimento das partes, quer dos actores ao nível do teatro, quer ao nível do contexto estratégico. Foi com base neste enquadramento que foram definidas a missão, as tarefas e a organização da Força.

¹⁴⁴ Assinada a 10 de Junho de 1999 (ONU, 1999).

¹⁴⁵ 24 de Março a 10 de Junho. Esta campanha aérea “teve como objectivo parar e reverter a catástrofe humanitária que estava a visualizar-se” (NATO, 2009).

¹⁴⁶ 6 a 23 de Fevereiro de 1999.

¹⁴⁷ 15 a 18 de Março de 1999.

¹⁴⁸ Depois das negociações em Paris a delegação Kosovar-albanesa assinou a proposta de Acordo de Paz mas as conversações terminaram sem a assinatura da delegação sérvia (KFOR, 2007).

¹⁴⁹ A Macedónia funcionou como base operacional para projecção e preparação da KFOR, sendo através da fronteira entre este país e o Kosovo que as forças entraram no teatro de operações.

¹⁵⁰ A 20 de Junho de 1999 as tropas sérvias acabaram a sua retirada do território.

¹⁵¹ As forças russas cumpriram os acordos e participaram nas operações da KFOR de acordo com o mandato desta e com as tarefas e nos termos definidos no Acordo.

¹⁵² Este Acordo apenas foi conseguido após a retirada total das forças sérvias do território do Kosovo. O movimento de guerrilha foi formalmente desmilitarizado e desmobilizado em Setembro de 1999 de acordo com o calendário estabelecido no Acordo.

(1) A missão, tarefas e organização iniciais

O mandato da KFOR derivou da Resolução 1244 e do MTA, sendo a Força mandatada para executar uma operação de imposição de paz, operando com base no Capítulo VII da Carta das NU¹⁵³ (NATO, 2009).

Este mandato estabelecia um catálogo de oito tarefas genéricas, de acordo com o estabelecido no ponto nove da Resolução 1244 (ONU, 1999): (i) dissuadir novas hostilidades, mantendo e quando necessário impondo um cessar-fogo, assegurando a retirada e prevenindo o regresso ao Kosovo das forças militares, paramilitares e policiais da Jugoslávia e da Sérvia; (ii) desmilitarizar o UÇK e outros grupos albaneses no Kosovo; (iii) estabelecer um ambiente seguro que permitisse o regresso dos deslocados e refugiados de forma segura, a actuação da componente civil, o estabelecimento de uma administração transitória e o fornecimento da ajuda humanitária; (iv) assegurar a segurança e a ordem até que a presença internacional civil assumisse essa responsabilidade; (v) supervisionar as operações de desminagem, até que a presença internacional civil assumisse essa responsabilidade; (vi) apoiar e coordenar, de acordo com o apropriado, o trabalho da presença internacional civil; (vii) conduzir operações de monitorização dos limites territoriais e (viii) assegurar a liberdade de movimentos da própria Força, da componente internacional civil e das organizações internacionais.

Para cumprir a sua missão e executar as suas tarefas, a KFOR, com cerca de 50.000¹⁵⁴ efectivos, iniciou a sua colocação no terreno sincronizando a sua entrada com a retirada das forças sérvias, tal como definido no MTA (OTAN, 2001, pp 138). A Força adoptou um dispositivo territorial baseado em cinco Brigadas Multinacionais e um Comando central na capital do território - Pristina. Com esta implementação territorial, muito próxima da população e dos poderes regionais, nomeadamente das Opstinas¹⁵⁵ e clãs, a KFOR estava a prepara-se para que fosse sendo possível uma passagem no seu esforço de actuação, de uma postura de imposição para uma conduta de manutenção e reconstrução da paz.

De acordo com a Resolução 1244, a actuação a KFOR deveria ser integrada com os restantes instrumentos de Poder projectados pela Comunidade Internacional - designados por componente civil internacional, numa perspectiva de aproximação integrada à

¹⁵³ Esta operação tinha o nome de código “Joint Guardian”.

¹⁵⁴ Participaram com forças militares nesta operação “19 membros da OTAN e 20 não membros (entre os quais 16 países Parceiros (para a paz), incluindo o contingente Russo de 3200 homens)”. Todos os contingentes participaram na KFOR sob um comando e controlo únicos (OTAN, 2001, pp 138).

¹⁵⁵ O equivalente a uma Concelho, na organização administrativa de Portugal.

resolução do conflito. Assim, em termos genéricos, a componente civil internacional responsável pelo controlo da situação política no Kosovo foi materializada através da United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), para a qual foi nomeado um Representante Especial do Secretário Geral da ONU (SRSG). Para implementar o mandato da UNMIK, o SRSG definiu quatro pilares de actuação: (i) Pilar I - Polícia e Justiça sob comando directo das ONU; (ii) Pilar II - Administração Civil, também sob comando directo das ONU; (iii) Pilar III- Construção da democracia e das Instituições liderado pela Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) e (vi) Pilar IV - Reconstrução e desenvolvimento económico, liderado pela UE¹⁵⁶.

Esta situação configurava uma situação de duplo canal de comando e responsabilidade. Por um lado a ONU, através da UNMIK, tinha a responsabilidade de coordenação e implementação das medidas da componente civil internacional e a OTAN, através da KFOR¹⁵⁷, a implementação das tarefas militares relacionadas com a segurança¹⁵⁸. Isto permitiu que com o decorrer do processo as duas estruturas fossem divergindo na acção e especialmente na eficácia da sua acção, tendo a UNMIK perdido muito do prestígio e aceitação junto da população.

Na perspectiva militar o estado final desejado era relativamente fácil de definir e os Acordos estabelecidos garantiam-lhe as ferramentas e o enquadramento necessário para o atingir. Este estado final podia ser definido como o estabelecer de um ambiente seguro e estável, sem a presença de ameaças armadas, quer sérvias quer kosovar-albanesas, e que permitisse a actuação das outras componentes. Mas para que este estado final fosse definido com clareza era necessário definir primeiramente um estado final político desejado que, como estava ligado ao estatuto final do território, nunca foi definido claramente, quer antes ou durante a campanha aérea que antecedeu a projecção da Força para o terreno (Smith, 2008, pp 338).

Apesar da capitulação da Sérvia face aos bombardeamentos “ficou por resolver a importante questão sobre o estatuto final do Kosovo enquanto um território independente ou um Estado autónomo dentro da Jugoslávia (Edelstein, 2009, pp 87). A própria Resolução 1244 remetia para o futuro a definição deste estatuto, referindo no seu ponto 11 que a presença civil internacional deveria “facilitar o processo político para determinar o

¹⁵⁶ Estes pilares foram sofrendo algumas alterações na estrutura e no enquadramento ao nível do comando e controlo ao longo do processo de paz.

¹⁵⁷ A KFOR respondia directamente à OTAN através dos seus canais de comando próprios.

¹⁵⁸ Esta própria responsabilidade começou a ser repartida a partir da projecção da Polícia internacional e da criação da Kosovo Police Service (KPS), com responsabilidades na manutenção da lei e ordem, entre outras.

futuro estatuto do Kosovo, considerando os Acordos de Rambouillet” (ONU, 1999). A Sérvia não tinha assinado estes Acordos e, desta forma, a definição do estatuto final do Kosovo, que permitiria definir o estado final político desejado, passou a ser o denominador comum de todas as acções dos actores envolvidos no processo, incluindo as Nações Unidas e a KFOR, aumentando a complexidade do mesmo. Como não foi definido o estado final estratégico a situação operacional, em termos militares, passou a ser mais um estabelecer de condições (Smith, 2008, pp 338) e não de um estado final militar que concorresse sinergicamente para o objectivo global.

Assim, a falta de um estado final político desejado bem definido e a aproximação pouco integrada de todos os instrumentos da Comunidade Internacional a trabalhar no Kosovo, foram condicionando o processo de resolução do conflito e influenciando o próprio papel da Força.

(2) A evolução do papel da KFOR

Aquando da entrada da Força, esta concentrou os seus esforços na imposição do MTA e na desmilitarização do UÇK para permitir o fim do conflito violento e a restauração da paz, a protecção da população do Kosovo e o regresso dos refugiados¹⁵⁹ (OTAN, 2001, pp 25). Simultaneamente, a sua actuação visava, à luz do mandato, garantir a criação e a manutenção de uma situação de segurança em que a componente civil e as organizações pudessem actuar para iniciarem o processo de reconstrução.

Desta forma, o papel da força militar era materializado através de três das suas funções estratégicas: (i) dissuadir ou coagir, impondo e mantendo as condições para o cumprimento dos acordos com as partes - o MTA e o Acordo de desmilitarização do UÇK; (ii) conter - mantendo a situação das fronteiras e limites sob controlo¹⁶⁰ e (iii) melhorar - apoiando as populações e a componente civil (Smith, 2008, pp 370). Para executarem estas funções estratégicas, a KFOR executava um conjunto de actividades que incluíam o “apoio ao regresso e reinstalação dos refugiados e deslocados, reconstrução e desminagem, assistência médica, segurança e ordem pública, segurança das minorias étnicas, protecção ao património cultural e religioso, segurança de fronteiras e limites, interdição de actividades de contrabando através das fronteiras, destruição de armamento capturado ou entregue através do programa de recolha de armas, munições e explosivos e apoio ao

¹⁵⁹ Em poucas semanas mais de um milhão de refugiados e deslocados voltaram às suas casas (Scheffer, 2007).

¹⁶⁰ Os limites entre o território do Kosovo e a restante Sérvia nunca foram designados por fronteiras mas sim por limites.

estabelecimento das instituições civis, lei e ordem, do sistema judicial e penal, o processo eleitoral e outros aspectos da vida, política, económica e social do território¹⁶¹” (NATO, 2009).

Com as forças sérvias a cumprirem o MTA, os desafios para a KFOR e da UNMIK passaram a ser a desmilitarização, desmobilização e reintegração dos membros do UÇK (Narten, 2009, pp 270), entidade com quem a OTAN tinha estabelecido uma “coligação informal” durante a fase dos bombardeamentos aéreos (Smith, 2008, pp 349). Esta desmobilização, embora formalmente efectuada a 20 de Setembro de 1999, não foi efectiva de imediato e as acções de não cumprimento foram sendo repetidas após esta data. A criação da War Veterans Association (WVA) transferiu para esta a grande influencia e relação de dependência com o povo kosovar albanês - o povo passou a ser o centro de gravidade de actuação da KFOR, sendo por isso necessário conquistar a sua vontade.

Agora era o povo o grande desafio para a Força militar, que se encontrava num dispositivo convencional - ainda que próximo da população e equipado primariamente com meios para a dissuasão da ameaça sérvia. Os conflitos inter-étnicos continuavam a ser uma das raízes do conflito. Por um lado, os albaneses haviam fugido para os países vizinhos, nomeadamente a Macedónia e o Montenegro, acusando os sérvios de limpeza étnica e posteriormente e pelas mesmas razões assistiu-se à fuga para a Sérvia dos sérvios e ciganos por acção dos albaneses (Pereira, 2001, pp 218). Para além do colapso de todas as estruturas sociais, económicas e políticas, o maior desafio para as forças internacionais era a segurança entre as etnias, especialmente relacionada com vinganças, também de cariz étnico (Binnendijk e Johnson, 2004, pp 8). A violência entre os kosovares albaneses e a população sérvia e cigana que se manteve no território permanecia como uma possibilidade muito perigosa (Edelstein, 2009, pp 87).

Na Primavera de 2001, um novo desafio se colocou à Força. Os movimentos separatistas albaneses na Macedónia¹⁶² e no Sul da Sérvia¹⁶³ iniciaram uma campanha de desestabilização¹⁶⁴ (Martins, 2006, pp 85). Nesta fase, a KFOR adaptou-se à situação e “empreendeu uma série de acções, tais como o aumento das patrulhas de vigilância aérea e terrestre, operações contra o contrabando e de busca e captura, a intensificação dos voos de reconhecimento e vigilância e dos esforços para a recolha de informações” (OTAN, 2001,

¹⁶¹ Tradução livre do autor.

¹⁶² Especialmente no Norte do país e no Vale de Tetovo.

¹⁶³ Através da acção do Exército de Libertação de Presevo, Medvedja e Bujanovac (UCPMB).

¹⁶⁴ Na fronteira da Macedónia ocorreram violentos confrontos entre as Forças Armadas deste Estado e grupos extremistas de etnia albanesa, “que de acordo com os relatórios eram provenientes do Kosovo”(OTAN, 2001, pp 141).

pp 141) para conter o conflito e impedir que o Kosovo servisse de base e refugio para estes grupos radicais.

Com o evoluir da situação no teatro de operações, a KFOR foi-se adaptando e reduzindo os seus efectivos, especialmente à custa da retirada dos meios pesados¹⁶⁵. No “início de 2002, reduziu para 39.000 efectivos e à medida que a situação de segurança ia melhorando permitiu à OTAN reduzir a Força para 26.000 efectivos em Junho de 2003 e para 17.500 no final do mesmo ano”^{166 167} (NATO, 2009).

A força militar passou a concentrar o seu esforço no apoio à componente civil, garantindo todas as outras actividades para manter um ambiente estável e seguro, onde pudesse desenvolver plenamente a sua acção. No entanto, à medida que a UNMIK ia passando algumas responsabilidades para as autoridades locais¹⁶⁸ e apesar de muitos kosovares continuarem a valorizar a protecção oferecida pela Força militar, começaram a demonstrar sinais de irritação com a UNMIK por esta não lhes garantir a esperada soberania (Edelstein, 2009, pp 88). A percepção dos kosovares foi mudando - a comunidade internacional foi passando de libertadora para ocupadora e bloqueadora da sua vontade (Narten, 2009, pp 264).

Em Março de 2004, o “conflito entre o povo” tem um novo episódio que faz retroceder o processo de resolução do conflito. O Kosovo é assolado por uma onda de graves incidentes liderados por radicais kosovares albaneses, que põem em causa a capacidade da UNMIK e da KFOR em controlar a situação no terreno. Nestes incidentes os interesses e o património cultural e religioso sérvio foram severamente vandalizados e as áreas de maioria sérvia foram confinadas a pequenos enclaves¹⁶⁹. No entanto, também os símbolos da presença da UNMIK foram atacados (Edelstein, 2009, pp 88).

O emprego da Força nesta situação foi extraordinariamente complexo. Por um lado, a população deslocizou o centro de gravidade da Força e esta, que estaria treinada e equipada essencialmente para fazer face a ameaças mais robustas, viu-se na situação de controlar multidões sem armas à vista e “equipadas com meios incendiários¹⁷⁰”. Por outro,

¹⁶⁵ Carros de Combate, Peças de Artilharia e Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal de Lagartas.

¹⁶⁶ Tradução livre do autor.

¹⁶⁷ Paralelamente o número de Brigadas foi reduzido de cinco para quatro. As Brigadas Multinacionais Sul e Oeste, de comando alemão e italiano, respectivamente foram integradas numa só com comando rotativo.

¹⁶⁸ Em Outubro de 2000 foram organizadas as primeiras eleições municipais e em Março de 2002 foram criadas as Instituições Provisórias de Governo Local (*Provisional Institutions for Self-Government*) (Edelstein, 2009, pp 88).

¹⁶⁹ O saldo destes “tumultos foram 19 mortos, mais de 900 feridos, centenas de casas, edifícios públicos e igrejas foram destruídos e 4.500 pessoas deslocadas” (Edelstein, 2009, pp 88).

¹⁷⁰ A maioria do património sérvio foi destruído por fogo posto e não por acção de ataques com armas ou explosivos.

o conjunto de restrições impostas ao emprego da força armada por parte de um elevado número de Estados contribuintes com forças militares¹⁷¹, impediu a sua utilização com eficácia face a esta nova ameaça. Os próprios soldados da KFOR foram alvos e a OTAN reforçou o contingente com cerca de 2.500 efectivos (NATO, 2009), tendo criado uma Reserva Tática¹⁷² directamente dependente do Comandante da Força.

Nesta data, a relação inter-étnica radicalizou-se e a Força passou a ter necessidade de implementar medidas extraordinárias para garantir a segurança da comunidade sérvia a sul do rio Ibar¹⁷³. A operação entrava numa nova fase, em que, a falta de um estado final político desejado se fazia sentir cada vez de forma mais evidente. Com a criação em 2005 da organização activista *Vetevendosje* inicia-se uma campanha de manifestações nas principais cidades, com o apoio da War Veterans Association. A independência começa a ser defendida como o único caminho para o Kosovo.

Com base neste cenário o principal papel da KFOR passou a centrar-se nas tarefas relacionadas com o controlo dos grupos radicais para estabelecer um ambiente seguro e garantir a segurança e a ordem, até encontrar uma solução política para o Kosovo. Estas tarefas estavam essencialmente relacionadas com a protecção das minorias e do seu património, especialmente dos Sérvios, ao controlo das manifestações da população de etnia albanesa e ao controlo dos *spoilers* do processo, nomeadamente dos grupos extremistas e das redes de crime organizado. O papel destes *spoilers* tinha um forte impacto pela sua influência na população¹⁷⁴, que por sua vez, dispunha de uma grande quantidade de armamento, munições e explosivos não controlados¹⁷⁵. Esta posse de armas criava um sentimento de que uma etnia se estava a armar e a organizar contra a outra (Marzouk, 2007).

Para se adaptar a esta nova realidade a KFOR iniciou, em Junho de 2006, um processo de transição das quatro Brigadas Multinacionais para a implementação de cinco Multinational Task Forces (MNTF), de forma a aumentar a eficácia das forças e a sua capacidade para actuarem de forma flexível e sem restrições em todo o Kosovo. Esta organização “permitiu colocar maior ênfase nas operações conduzidas pelas informações e no trabalho próximo entre as MNTF e a policia local e a população”(NATO, 2009). Este

¹⁷¹ Normalmente designados por *Caveats*.

¹⁷² Esta força de reserva (TACRES) foi garantida por Portugal a partir de Janeiro de 2005.

¹⁷³ Patrulhamentos mais frequentes e postos fixos junto às comunidades e locais de interesse patrimonial.

¹⁷⁴ Muitos destes grupos tinham como estrutura base o clã, o que tornava mais difícil e complexo o seu controlo.

¹⁷⁵ Em 2006 estimava-se que existisse 400.000 armas ligeira no Kosovo, das quais 317.000 estavam ilegalmente na posse da população ou de outros grupos (Marzouk, 2007).

foi o dispositivo e a conduta desenvolvidos pela Força até à declaração unilateral de independência em 17 de Fevereiro de 2008.

No Kosovo, embora nunca se tenham observado situações de combate entre a KFOR e outros actores¹⁷⁶, passaram a decorrer em simultâneo diversas actividades características quer das operações de manutenção da paz (Ribeiro, 2000, pp 339) quer da consolidação / construção da paz (Mesa, 2006), para além da missão inicial de imposição de paz apoiada no Capítulo VII do CNU (NATO, 2009), transformando-a numa operação de paz complexa.

Esta missão da KFOR percorreu um longo caminho desde a sua projecção para o território do Kosovo em 1999 até à declaração unilateral da independência pelos kosovares albaneses em 2008¹⁷⁷. Partindo da situação inicial, importa assim analisar o nível de sucesso que decorreu do emprego da força militar neste conflito.

c. O (in) êxito do emprego da força militar no conflito do Kosovo

Em termos conceptuais, se aplicarmos o conceito de David (2001, pp 284) ao conflito do Kosovo, poderemos afirmar que o emprego do instrumento militar, durante o período de empenhamento da KFOR até à declaração unilateral da independência, permitiu a sua gestão - na medida em que os efeitos da violência interétnica que o conflito arrastava foram contidos e atenuados. Podemos mesmo admitir que permitiu que o mesmo fosse considerado terminado, pois, embora nunca se tenha conseguido um acordo entre os protagonistas, um conjunto de acordos entre os actores principais e a KFOR permitiu pôr fim à fase violenta do conflito. No entanto, não poderemos afirmar que o conflito está actualmente resolvido, pois as causas profundas do mesmo continuam sem ser debeladas¹⁷⁸ e o comportamento dos antigos adversários não deixou completamente de ser belicoso. Dificilmente este afrontamento entre kosovares albaneses e sérvios se transformará em paz durável, dado que as condições que originaram o conflito não deixaram de existir e, dificilmente as partes ultrapassarão a sua hostilidade (Edelstein, 2009, pp 89).

Desta forma, e face aos resultados obtidos, o êxito do emprego do instrumento militar no Kosovo parece ser apenas parcial. Este deverá pois ser analisado em dois níveis distintos: operacional e estratégico.

¹⁷⁶ Os tumultos de Março de 2004 foram a excepção. No entanto, mesmo nesta situação a Força não foi empregue para combater, mas essencialmente no “controlo de tumultos”.

¹⁷⁷ A missão da KFOR continuou após esta declaração mas com contornos diferentes dos definidos em 1999.

¹⁷⁸ À data da redacção deste trabalho.

Ao nível operacional, a presença da KFOR foi determinante para implementar os princípios estipulados na Resolução 1244. A sua projecção rápida para o território foi crucial para criar um ambiente seguro (Blumi, 2005, pp 16) e, através da execução de um largo espectro de actividades, a sua acção foi fundamental para manter este ambiente seguro e estável para todos os indivíduos e comunidades do Kosovo (NATO, 2009).

Mas os seus esforços nunca se confinaram a manter a paz. A Força, trabalhando com a UNMIK, foi também importante para que as outras instituições internacionais no terreno¹⁷⁹ desempenhassem a sua função (Schaffer, 2007). Tendo como referência as tarefas definidas à KFOR na Resolução 1244¹⁸⁰, poderemos considerar que a sua actuação foi um êxito, pois quando analisamos o nível de realização destas podemos afirmar que foram todas praticamente executadas na sua plenitude. Pode também afirmar-se, se utilizarmos métricas, que os resultados obtidos ao nível do regresso dos refugiados, do processo de reconstrução, da assistência médica, da segurança, do controlo de fronteiras, da lei e ordem e da implementação civil, foram sendo francamente positivos (OTAN, 2001, pp 141 a 146). Assim, como referimos anteriormente, se tivesse sido estabelecido um estado final militar independente, este teria sido atingido com êxito.

Ao nível estratégico o êxito parece mais difícil de analisar. Como já vimos, os factores não controláveis por quem executa a resolução de um conflito são, por um lado, as características internas e intrínsecas do território onde se desenrola ou desenrolou o conflito, fruto da cultura e das agendas dos diversos actores e, por outro, os interesses geopolíticos e geoestratégicos de actores externos, normalmente Estados. A situação do Kosovo é um excelente exemplo da materialização destes factores. A resolução deste conflito envolvia dois factores fundamentais: (i) a negociação, ao nível estratégico com os actores externos e (ii) a mudança da vontade da população que permitisse transformar e resolver o conflito ao nível do povo.

¹⁷⁹ E as kosovares por estas implementadas.

¹⁸⁰ (i) Dissuadir novas hostilidades, mantendo e quando necessário impondo um cessar -fogo, assegurando a retirada e prevenindo o regresso ao Kosovo das forças militares, paramilitares e policiais da Jugoslávia e da Sérvia; (ii) desmilitarizar o UÇK e outros grupos albaneses no Kosovo; (iii) estabelecer um ambiente seguro que permita o regresso dos deslocados e refugiados de forma segura, a actuação da componente civil, o estabelecimento de uma administração transitória e o fornecimento da ajuda humanitária; (iv) assegurar a segurança e a ordem até que a presença internacional civil assuma essa responsabilidade; (v) supervisionar as operações de desminagem presença internacional civil assuma essa responsabilidade; (vi) apoiar e coordenar, de acordo com o apropriado, o trabalho da presença internacional civil; (vii) conduzir operações de monitorização dos limites territoriais e (viii) assegurar a liberdade de movimentos da própria Força, da componente internacional civil e das organizações internacionais (ONU, 1999).

Ao nível do primeiro, com a comunidade internacional dividida, desde a intervenção aérea em Março de 1999 até mais recentemente ao processo que conduziu à proclamação unilateral da independência (Oliveira, Sousa e Duarte, 2008, pp 157 a 162), nunca permitiu que se estabelecesse um acordo estratégico entre as partes, pois ambas continuaram a sentir um forte apoio externo que, no limite, iria até ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ao nível do segundo factor, a perspectiva do choque ou do confronto entre as duas etnias principais esteve sempre presente, até aos estratos mais baixos da população e nunca foi verdadeiramente alterada, por posições irredutíveis de ambas as partes. Desta forma, a comunidade internacional não poderia impor uma paz autosustentada (Schaffer, 2007). Esta situação foi agravada com a manutenção, por um período muito longo, da “indefinição do estatuto final para o território que politizou permanentemente o processo de paz e alimentou os sentimentos radicais” (Blumi, 2005, pp 3) e incrementando, por consequência, a radicalização das posições por acção das lideranças e dos *spoilers*. Este longo período de duração da missão levou a que a presença internacional fosse sendo posta em causa e os nacionalismos exponenciados (Edelstein, 2009, pp 89).

Assim, dado que a situação táctica e operacional foi estabelecida pelo uso da força militar, ela teve que ir sendo mantida pela força devido à falta de uma decisão estratégica¹⁸¹ (Smith, 2008, pp 339). Isto mostra que apesar do êxito operacional, a falta da definição de um estado final politico desejado não permitiu capitalizar este êxito, nos termos definidos em 1999. Parece ter falhado o objectivo estratégico de moldar ou alterar a vontade do povo¹⁸² e consequentemente transformar e resolver este conflito intra-estatal.

A ausência desta definição e o sucesso operacional da Força parece, ao mesmo tempo, ter tido uma influência decisiva no resultado final. A situação “de facto” no terreno, com os kosovares albaneses a constituir-se como a maioria esmagadora da população e a controlarem a situação ao nível da vontade do povo, levou a que a solução para o estatuto do Kosovo fosse condicionada ao reconhecimento da independência do território¹⁸³.

Esta situação no terreno foi estabelecida especialmente devido ao diferente nível de realização e credito junto da população dos principais actores internacionais no terreno - a KFOR e a UNMIK. Enquanto a KFOR assumiu uma posição forte e efectiva face às

¹⁸¹ Isto justifica a presença da KFOR no território, mesmo após a declaração unilateral da independência.

¹⁸² Embora este nunca tivesse sido explicitamente definido.

¹⁸³ Entretanto já reconhecida por muitos Estados.

diferentes circunstâncias, a UNMIK foi perdendo eficácia e credibilidade junto do povo¹⁸⁴. Esta componente civil “não teve a capacidade para levar o Kosovo a uma posição em que o seu estatuto político externo pudesse ser estabelecido. A falta de uma visão clara do estatuto final para o território levantou obstáculos as esforços de consolidação da Paz” e foi condicionando o leque de opções (Muharremi, *et al.* 2005)¹⁸⁵.

Esta definição dúbia em relação ao estatuto final foi também um dos factores que mais contribuíram para o não desenvolvimento da situação económica, afastando os investidores do território. Por outro lado, não permitiu que se desenvolvessem estruturas políticas e sociais suficientemente fortes que permitissem um desenvolvimento sustentado e, no caso do sector de segurança, nunca permitiu um programa integrado entre militares, polícia internacional e actores locais. Praticamente nunca se saiu do campo das iniciativas e projectos que permitiriam resolver problemas e falhas do curto prazo (Mellon, 2006, pp 2). Dada a indefinição à partida para a situação final pretendida, não foi possível definir de forma clara o estado final político desejado, o que não permitiu uma aproximação integrada ao processo por parte de todos os instrumentos de Poder, nem dos actores internacionais presentes no terreno.

Desta forma a *comprehensive approach* não foi eficaz e embora tendo obtido um êxito considerável ao nível operacional, este resultado “prova que a força militar tem um papel a desempenhar, mas este papel não é isolado, nem passível de atingir sozinho o objectivo estratégico” (Smith, 2008, pp 450), pois, o que está em causa é atingir um objectivo final que ultrapassa o nível de acção isolada do instrumento militar. A Força militar pode ser uma excelente ferramenta que ajuda no processo de encontrar uma solução política, mas em última análise é apenas a solução política que permite resolver o conflito e os problemas que lhe estão associados (Edelstein, 2009, pp 101)

¹⁸⁴ Desde Novembro de 2002 a percentagem de população satisfeita com a presença da Força militar - a KFOR, manteve-se consistentemente acima dos 80%. Por outro lado, a UNMIK viu baixando os índices de satisfação até próximo dos 20% (Edelstein, 2009, pp 99).

¹⁸⁵ Muharremi, *et al.* (2005) considera que as operações de paz devem ter uma aproximação mais civil e administrativa do que militar, pelo menos a partir da imposição dos termos do mandato.

Conclusões

O actual contexto estratégico caracteriza-se por uma conflitualidade própria, em que os conflitos armados envolvendo guerras inter-estatais, parecem ter dado lugar a conflitos intra-estatais de intensidade variável, que se multiplicam a nível regional. Estes deverão constituir a forma preponderante de conflitos de futuras crises internacionais.

Nestes casos, o facto do campo da disputa se confinar espacialmente ao território de um Estado, leva-nos ao caso típico da “guerra entre o povo”, verificando-se uma grande volatilidade no que concerne à natureza dos actores envolvidos. Como o conflito armado não ocorre entre entidades estatais, as partes em disputa raramente dispõem de um exército convencional e dada a privatização do uso da força armada, leva a que a conflitualidade violenta ocorra entre uma miríade de unidades de combate, tanto públicas como privadas, estatais ou não estatais ou ainda uma mescla das duas. As guerrilhas, por vezes muito bem armadas e com um forte apoio externo, são os actores de nível operacional mais frequentes. No entanto, e entre a população, actuando a par dos actores reconhecidos, aparecem os *spoilers* que operam sem respeitar agendas ou objectivos estratégicos específicos, pretendendo apenas proteger interesses próprios.

Dado que o povo passou a ser o actor primordial nos conflitos intra-estatais, os centros de gravidade dos actores sofreram também uma alteração e passaram a estar relacionados com vontade dos grupos da população do território onde se desenrola o conflito. A estratégia para exercer o controlo territorial deixou assim de passar pela derrota das forças armadas adversárias, em que estas eram ou defendiam objectivos físicos e passou a ser executado pelo domínio da população, nomeadamente pela influência ou controlo da sua vontade. As pessoas tornaram-se os alvos e os objectivos a serem conquistados e é a vontade política que advém da população que faz a diferença.

Neste tipo de conflitos, principalmente no que concerne à utilização de violência armada, assumem-se novas feições nas suas vertentes bélicas, políticas, sociais e culturais. Esta nova tipologia de conflitos armados pode ser caracterizada por uma forma *de insurreição envolvente*, baseada no princípio de que uma vontade política superior que, quando bem aplicada, pode vencer um potencial económico e militar muito superior, destruindo a vontade dos seus decisores e conquistando a das populações.

A especificidade destes conflitos, nomeadamente a diversidade de actores, com interesses, meios e capacidades muito diferentes, levam a que a relação de conflitualidade

entre eles tenha a tendência para assumir um carácter assimétrico e de matriz social, sendo a dissimetria e a assimetria as características que cada vez mais enformam os novos conflitos armados. O mais poderoso tenta obter um potencial esmagador sobre o mais fraco para impedir que este tenha qualquer iniciativa. Por seu lado, o mais fraco, utilizando meios ou formas de combate em que o mais forte não possa tirar proveito ou a maximizar o seu potencial bélico, procura deslocalizar o seu centro de gravidade e destruir a sua vontade de combater, equilibrando, desta forma, os combates. Por consequência, o conflito torna-se muito difícil de terminar, tendendo a tornar-se intemporal na perspectiva de encontrar condições que o permitam resolver.

É com base neste enquadramento estratégico e operacional que a Comunidade Internacional tem vindo a ser chamada a intervir para resolver conflitos por forma a atingir uma situação de paz duradoura. Daqui retiramos a principal característica do processo de resolução de conflitos - uma entidade que não faz parte do conflito, vai fazer uso dos seus instrumentos de Poder para apoiar a sua resolução. De forma credível e transparente, vai reconhecer e fornecer apoio às partes em disputa para que se alcance a paz. O papel desta parte é assim fundamental.

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

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

tipificados para resolver os conflitos. Assim, neste novo paradigma, pode depreender-se que numa mesma “operação de paz” um leque muito variado de actividades, desde a prevenção do conflito, até às operações de combate de média e alta intensidade, passando pelas actividades de apoio humanitário, pode ser desenvolvido concorrentemente. Mas, apesar deste novo conceito de “operações de paz complexas”, três princípios inter-relacionados continuam a distinguir as operações de paz dos restantes tipos de operações - o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade e as restrições impostas ao uso da força.

Influenciado por este contexto, também o conceito de sucesso na resolução de um conflito e a forma de o atingir, têm sofrido alterações. Um conflito estará resolvido quando as causas profundas que levaram ao confronto deixam de se fazer sentir e o comportamento dos antigos rivais deixa de ser beligerante. Desta forma, é a materialização e verificação de um conjunto de condições no terreno que permitem avaliar o sucesso do processo, sendo que a aplicação deste processo é um caso de êxito quando provoca ou ajuda a consolidar a reconciliação política entre as partes beligerantes criando, simultaneamente, as condições nos diversos domínios para que se atinja a situação de paz. O sucesso está assim ligado ao alcançar de objectivos nos domínios político, económico, militar e social, que integrados, permitem atingir o estado final político desejado. Este, e a medida em que será atingido, é o definidor primeiro do critério para o êxito de toda a operação.

Para se atingir o estado final desejado com sucesso, a resolução de um conflito exige, portanto, uma actuação integrada de todos os actores envolvidos no processo, focalizada nos efeitos a atingir por cada um dos instrumentos de Poder. A intervenção da Comunidade Internacional deverá ser efectuada balanceando o emprego dos instrumentos de Poder que tem ao seu dispor, da forma mais adequada, através de uma aproximação integrada e centrada nos efeitos. Esta está baseada na utilização de sistemas que concorrem metodologicamente para uma combinação de soluções multinacionais e multidisciplinares. O instrumento político será sempre empregue, mas requer a materialização de acções de natureza económica, militar e social que apoiem e potenciem a eficácia.

A utilização do instrumento militar no actual quadro das relações internacionais, e face às características dos conflitos mais recentes, sofreu ela própria uma profunda alteração, pondo inclusivamente em causa a sua utilização. As Forças Armadas passaram de um instrumento de dissuasão de ameaças externas ou de um recurso para defender o território pátrio, em caso de invasão por um outro Estado, para uma ferramenta ao serviço

da diplomacia, a ser empregue em conflitos em que estão em causa questões humanitárias ou de segurança internacional, em que a luta armada não é exclusiva.

Por outro lado, os governos passaram a centrar o esforço no bem-estar das suas populações passando o emprego da força militar a subordinar-se à existência de uma justificação que garanta esse bem-estar, de uma população que cada vez mais questiona os critérios, a legalidade e a finalidade do seu uso. Cada vez é mais difícil para os governantes dos diversos Estados aceitarem e justificarem à sua opinião pública, a utilização de forças militares admitindo baixas, pelo que se assiste à tendência para empregar as forças militares de forma cautelosa, isto é, não as empregando a qualquer custo para se atingir o objectivo.

No entanto, com o aumento do intervencionismo da Comunidade Internacional, especialmente através da ONU, cada vez mais os Estados são chamados também a intervir através da disponibilização dos seus aparelhos militares de forma a integrarem a componente militar das missões de paz. Com este crescente intervencionismo, o instrumento militar voltou a valorizar-se como um utensílio útil da vontade política, impondo-se por uma estratégia operacional de emprego, especialmente em apoio aos esforços da Comunidade Internacional na resolução de conflitos.

Também a complexidade crescente dos conflitos está a provocar uma mudança de paradigma em relação ao emprego das forças militares nas operações de paz. Passaram de estruturas simples utilizadas em operações de observação de cessar-fogo e separação de partes em conflito, após um conflito entre Estados, para um complicado modelo que incorpora muitos elementos, civis e militares, trabalhando em conjunto para construírem a paz, após um cenário de guerra dentro de um Estado.

De acordo com o conceito de emprego, as Forças Armadas podem ser usadas para executar as funções estratégicas de melhorar, conter, dissuadir ou coagir e destruir. De acordo com as funções a executar, a actuação da força militar nas actuais operações de paz complexas está baseada na realização simultânea de um conjunto de actividades de prevenção do conflito, intervenção no conflito, regeneração e sustentação após o mesmo para se atingir o estado final militar pretendido.

O estado final pretendido pode ser considerado atingido quando o estado de direito está erigido, os organismos de segurança interna readquirem o controlo e os níveis de violência estão dentro dos padrões normais para a sociedade da região. Neste contexto, o papel fundamental que cabe às forças militares é o de criar e preservar um ambiente seguro e estável, que permita a actuação dos restantes actores intervenientes no processo. No

entanto, é importante que, para além da segurança, outras tarefas sejam desenvolvidas. Assim, as tarefas a executar pela Força podem ir desde o auxílio às populações locais até à execução de operações de combate para impor determinadas condições de segurança, passando pela protecção das minorias étnicas, pelo apoio à reconstrução, pela assistência médica, pelo apoio à desminagem, pela manutenção da ordem pública, pelo apoio ao estabelecimento das instituições civis, lei e ordem, do sistema judicial e penal, o processo eleitoral e outros aspectos da vida, política, económica e social do território onde se está a implementar o processo de resolução do conflito.

Esta vasta panóplia de tarefas mostra que uma força militar deverá ter os meios e ser organizada com base em múltiplas capacidades, relevando ainda o aumento da importância de áreas que, nas operações convencionais, tinham sobretudo a missão de apoio à própria força e que agora passaram a ser fundamentais para operar num ambiente operacional em que o objectivo a ser conquistado é a vontade das populações. Assume assim cada vez mais importância a coordenação e cooperação civil-militar, relevando-se simultaneamente a necessidade das forças militares disporem de meios e desenvolverem capacidades, através da criação e treino de equipas para desempenhar esse tipo de funções.

Por consequência, a criação de um ambiente de estabilidade e segurança será apenas um facilitador, pois, estando os objectivos militares sujeitos a um sistema de constrangimentos cada vez mais complexo, uma articulação dinâmica com os objectivos não militares é fundamental para que se atinja o estado final político desejado e que deverá estar definido no mandato. Desta forma, o emprego dos instrumentos do Poder numa situação em concreto terá que ser apoiado numa estratégia total bem definida, apoiada na clara definição do estado final político desejado, do qual será deduzido o estado final militar desejado.

Pretende-se assim que, num sistema de *comprehensive approach* ao conflito, as forças militares atinjam e garantam as condições de segurança e garantam o apoio necessário para que outras agências possam encontrar as soluções mais adequadas para as causas do conflito e assim criar as condições para uma paz sustentável.

Considerando assim a **questão de partida** para este trabalho - No actual contexto estratégico, qual o papel do instrumento militar na resolução de um conflito? - estamos em condições de validar a **hipótese de trabalho**, confirmando que no actual contexto estratégico, o emprego do instrumento militar tem como principal papel o estabelecimento de condições de estabilidade e segurança que permitam aos restantes instrumentos de Poder executar as suas actividades, para em conjunto atingirem um estado final desejado,

ao nível político. Mas, apesar deste papel principal, muitas outras tarefas podem ser executadas pelas forças militares no contexto da resolução de conflitos.

No entanto, um dos problemas que vem caracterizando as recentes intervenções da comunidade internacional com forças militares, especialmente em situações de maior risco, é a falta de vontade política para empregar a força em vez de simplesmente efectuar o *deployment* das forças. A um Estado, exigem-se simultaneamente Forças Armadas com preparação e capacidades que lhe permitam estar à altura de assumir o papel relevante que lhe cabe na Comunidade Internacional, mas também o assumir de outros riscos, especialmente políticos, face ao aumento da possibilidade de baixas e o desenvolvimento e mobilização de outras fontes de Poder para que a sua actuação na resolução do conflito em que intervém seja eficaz.

Por outro lado, o papel do instrumento militar neste conceito de emprego multinacional, face à nova conflitualidade, parece não se esgotar na resolução de conflitos. As Nações Unidas ao assumirem, embora como último recurso, poder autorizar uma intervenção militar no caso de um genocídio ou mortes de larga escala, limpeza étnica ou graves violações de direito internacional humanitário, face aos quais os governos dos Estados se revelem sem capacidade ou sem vontade de agir, abre uma nova perspectiva de emprego da força militar.

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

“Ao mesmo tempo, nunca se deve esquecer que o objectivo político e o objectivo estratégico militar não são nem nunca serão os mesmos: o objectivo estratégico militar é alcançado pela força militar, enquanto que o objectivo político é alcançado como resultado do sucesso militar”.

Sir Rupert Smith, (2008, pp 31)

Bibliografia

Monografias

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

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

ALMEIDA, Políbio Valente (1990). **Do Poder do pequeno Estado: Enquadramento geopolítico da hierarquia das potências**. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BAPTISTA, Eduardo Correia (2003). **O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O uso da força pelas Nações Unidas**. Lisboa: Almedina. ISBN 9724020223/972-40-2022-3.

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

BLUMI, Isa, *et al* (ed.) (2005) – **Administration and Governance in Kosovo - Lesson learned and lessons to be learned**. 2^a ed. Pristina/Genebra. Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED).

BONIFACE, Pascal (1996). **Dicionário das Relações Internacionais**. 1^a ed. Lisboa: Edições Plátano. ISBN 972-707-179-1.

BONIFACE, Pascal (2003). **Guerras do Amanhã**. 1^a ed. Lisboa: Editorial Inquérito. ISBN 819517/2008.

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

CORREIA, Pedro de Pazarat (2004). **Manual de Geopolítica e Geoestratégia**, Volume II. Coimbra. Quarteto.

COUTO, Abel Cabral (1988). **Elementos de Estratégia**, Volume I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

CRAVINHO, João Gomes (2006) – **Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo**. Lisboa: Imprensa Ciências Sociais, 2ª Edição. ISBN 972-671-093-6.

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

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

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

GARCIA, Francisco (2009). **Da Guerra e da Estratégia**. (a aguardar publicação).

HAMMES, Thomas X. (2004). **The Sling and the Stone on War in the 21st Century**. Minnesota: Zenith Press. ISBN 0-7603-2059-4.

KAGAN, Robert (2003). **O Paraíso e o Poder: A América e a Europa na nova Ordem Mundial**. 1ª ed. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-913-6.

KALDOR, Mary (2001). **Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global**. 1ª ed. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores. ISBN 84-8310-761-9.

KISSINGER, Henry (2002). **Diplomacia**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva. ISBN 0-671-65991-X.

LEONHARD, Robert R. (1998) – **The Principles of War for the Information Age**. New York. Estados Unidos da América. Ballentine Books. ISBN 0-8141-647-1.

MOREIRA, Adriano (1999). **Teoria das Relações Internacionais**. 3ª ed. Coimbra: Almedina. ISBN 972-40-1275-1.

NYE, Joseph S. Jr. (2002). **Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História (Trajectos)**. Lisboa: Editora Gradiva. ISBN 972-662-845-8.

NYE, Joseph S. Jr. (2004). **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. Nova Iorque: Public Affairs. ISBN 1-58648-225-4.

PEREIRA, Carlos Santos (2001). **Os Novos Muros da Europa**. Cotovia. Lisboa.

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

ROGEIRO, Nuno (2002). **Guerra em Paz: A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial**. Lisboa: Hugin Editores. ISBN 972-794-14-0.

SANTOS, Loureiro dos (2006). **O Império debaixo de fogo: Ofensiva contra a ordem unipolar - Reflexões sobre Estratégia V**. Mem Martins: Publicações Europa – América.

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

VAISSE, Maurice (2004). **As Relações Internacionais desde 1945**. Lisboa: Edições 70. ISBN 972-44-1224-5.

VALLE, Alexandre del (2001). **Guerra contra a Europa. Bósnia, Kosovo, Chechénia ...**. Hugin Editores. Lisboa.

VIANA, Victor M. Rodrigues (2002). **Segurança Colectiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz**. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto de Defesa Nacional. ISBN 972-762-241-0.

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

WALZER, Michael (2004). **A Guerra em Debate**. Lisboa: Edições Cotovia, ISBN 972-795-097-3.

Participações em monografias e artigos de publicações em série:

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

BRANCO, Carlos Martins (2004). **A ONU e o processo da Resolução de Conflitos: Potencialidades e Limitações**. Lisboa: Revista Relações Internacionais, Instituto Português Relações Internacionais, Dezembro 2004, p. 105-125, ISSN 1645-9199.

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

CASTANHEIRA, Ana (2002). **A Globalização e o Poder**. In Estratégia. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Volume XIII, p. 251-268.

CORREA, Embaixador António Tânger, (2007). **Não há independência do Kosovo sem acordo da EU**. Entrevista in Revista Visão, 15 Novembro 2007. P.90-91.

CORREIA, Ângelo (2003). **Opções e Transformações na Segurança e Defesa Nacional**. In Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa (Seminário). Lisboa: Academia Militar e Instituto de Altos Estudos Militares. Maio de 2003, p. 205-220.

CORREIA, Pedro Pizarat (2005). **A Tendência para a Privatização da Violência**. In Janus 2005: Anuário de Relações Exteriores. Lisboa: Público/Universidade Autónoma de Lisboa, p. 128-129.

COUTO, Abel Cabral (2007). **Uma nova base conceptual para a Estratégia**. In Grandes Estrategistas Portugueses: Antologia. Lisboa: Edições Sílabo, p. 295-314.

DURCH, William J. (2006). **Are we Learning Yet? In Twenty-First-Century Peace Operations**. Washington: United States Institute of Peace and The Henry L. Stimson Center. p. 573-608.

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

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

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

ESPIRITO-SANTO, Gabriel, (2003). **Opções e Transformações na Segurança e Defesa Nacional**. In Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa (Seminário). Lisboa: Academia Militar e Instituto de Altos Estudos Militares. Maio de 2003, p. 233-242.

FERRO, Mónica (2009). **A Responsabilidade de proteger - Contributos para um debate**. Lisboa: Revista Relações Internacionais, Instituto Português Relações Internacionais, 04 de Junho 2009. Disponível em:

<http://www.jornaldefesa.com.pt>

FONTOURA, Luís, (2007). **O Poder na relação externa do Estado: A Equação de Cline**. In Cadernos Navais, nº 21. Comissão Cultural da Marinha - Grupo de Estudo e Reflexão Estratégica (GERE), Abril - Junho 2007, p. 3-41.

GARCIA, Proença (2000). **Políticas de Defesa Nacional – As Novas Missões das Forças Armadas**. In *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Vol. XII, (2000), pp. 413-421.

GARCIA, Proença (2005). **A transformação dos conflitos armados e as forças da Revolução nos assuntos Militares**. In Revista Militar. Lisboa: 15 Dezembro 2005. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=25>

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

GRAY, Colin S. (2006). **Recognizing and Understanding Revolutionary change in Warfare: the sovereignty of context**. Strategic Studies Institute, US Army College. Fevereiro 2006.

HENRIQUES, Mendo Castro, PARADELO, António (2006). **Uma fórmula de Soft Power**. In Revista Nação & Defesa, Instituto da Defesa Nacional, Primavera 2006, p. 107-127.

JABLONSKY, David (2001). **National Power**. In U.S. Army War College guide to Strategy, US Army College. Fevereiro 2001.

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

KALDOR, Mary (2003). **Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global**. In Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea. 1ª ed. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores, p. 67-98.

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

LANC, Erwin, (2007). **Historical and Political Contexts**. In conference in Vienna Diplomatic Academy, on June 11th. Disponível em:

http://www.iip.at/publications/070611_Kosovo.pdf

LE BILLION, Philippe (2001) **The political ecology of war: natural resources and armed conflicts**. Political Geography 20(5), 1 Junho de 2001, pp 561-584.

LIPPMAN, Peter (2007). **Final Status Plan for Kosovo Stirs Up Whirlwind of Reactions**. Disponível em:

http://www.wrmea.com/archives/April_2007/0704044.html

MARTINS, Verónica (2006). **O estatuto final do Kosovo – um quebra-cabeças**, in Nação e Defesa, Instituto de Defesa Nacional, no. 13, p. 67-90.

MARZOUK, Mia. (2007). **Small arms and human security in Kosovo: An agenda for action**. The Safe Place Project, Saferworld. Disponível em:

<http://www.saferworld.org.uk>

MATHIAS, Leonardo, (2007). **O Poder na relação externa do Estado**. In Cadernos Navais, nº 21. Comissão Cultural da Marinha - Grupo de Estudo e Reflexão Estratégica (GERE), Abril - Junho 2007, p 43-54.

MELLON, Jérôme (2006). **Preparing for a Security Sector Reform: Lessons from Kosovo**. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Justice and Security Sector Reform. United Nations Development Programme. Publication III - 2006

MESA, António Fonfria (2006). **Futuro de Kosovo. implicaciones para España**. Ministerio de Defensa. Centro superior de estudios de la defensa nacional. Consultado em 23 em Nov 08. Disponível em:

http://www.ceseden.es/c_documentacion/segdef/02.pdf

METZ, Steven. (2000). **Armed Conflict in The 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare**. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.

MOITA, Luis, (2007). **Transições que se verificam no uso da violência e nos conflitos armados**. In Notas para a Cadeira de Guerra e Paz nas Relações Internacionais – Curso de Estado-Maior Conjunto. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa.

MOREIRA, Adriano (2007) – **O Mundo Pós – 11 de Setembro**. In Revista Segurança e Defesa. Fevereiro 2007.

MUHARREMI, R.et al (2005). **Administration and Governance in Kosovo: Lessons learned and lessons to be learned**. Kosovar Institute for Policy Research and Development Policy Research Series: Occasional Paper, KIPRED: Pristina. Kosovo. Disponível em:

http://www.ssrnetwork.net/doc_library/document_detail.php?id=3799;

NARTEN, Jens (2009). **Dilemmas of promoting “local ownwrship”: The case of postwar Kosovo**. In The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. Security and Governance Series- 2009. New York: Routledge, p. 252-284.

OLIVEIRA, António, SOUSA, Nuno, DUARTE, Luís (2008). **A independência do Kosovo: Consequências geopolíticas e geoestratégicas**. Geopolítica - Boletim de divulgação dos trabalhos desenvolvidos pelos alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa. Junho 2008. p113 – 172.

PUREZA, José Manuel (2005). **O Tempo da Guerra Eterna?** In Janus 2005: Anuário de Relações Exteriores. Lisboa: Público/Universidade Autónoma de Lisboa, p. 138-139.

PUREZA, José Manuel, (2007). **Cultura da Paz**. In Seminário “Promoção da Paz” – Curso de Estado-Maior Conjunto. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa. 18 – 21 Dezembro 2007.

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

RIBEIRO, José Félix (2000) **O conflito no Kosovo e a Instabilidade nos Balcãs**. Informação Internacional. Análise Económica e Política 1999, Volume I. Ministério do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa, 2000. p 331-349. Disponível em:

http://www.jornaldefesa.com.pt/noticias_v.asp?id=531

RODRIGUES, Sónia (2007). **A EU e o futuro incerto do Kosovo**, in Relações Internacionais. Lisboa. Abril 2007., no. 14, p. 99-107.

ROSA, Marco, (2006). **A cooperação a nível regional e as missões da Paz**. In Pax – Boletim Online do Núcleo de Estudos para a Paz. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. Novembro 2006, p. 4-6. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/apresentacao.php>

SACCHETTI, António E. Ferraz (2002a). **A conjuntura internacional e os novos conflitos**. In *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Volume XIII, p. 153-176.

SANTOS, José A. Loureiro, (2003). **Opções e Transformações na Segurança e Defesa Nacional**. In *Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa (Seminário)*. Lisboa: Academia Militar e Instituto de Altos Estudos Militares. Maio de 2003, p. 221-232.

SCHEFFER, Hoop (2007).. **Discurso do Secretário Geral da OTAN na Conferencia Kosovo - Security for All**. Em 30 Novembro 2007. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46479.htm?selectedLocale=en

SOLANA, Javier (2003). **La seguridad global en un entorno geopolítico cambiante: la perspectiva europea**. In *Guerra y Paz en el siglo XXI: Una perspectiva europea*. 1ª ed. Barcelona: Kriterion Tusquets Editores, p. 21-34.

TELO, António José (2003). **Portugal e a Transformação da Defesa**. In *Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa (Seminário)*. Lisboa: Academia Militar e Instituto de Altos Estudos Militares. Maio de 2003, p. 19-38.

TOMÉ, António Almeida (2002). **Poder e estratégia em ambiente de Globalização**. In *Mais Alto: Revista da Força Aérea Portuguesa*, nº 336, Março/Abril de 2002, p. 36-41.

TOMÉ, Luís (2005). **A dissimetria dos EUA e a Guerra Assimétrica**. In *Janus 2005: Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público/Universidade Autónoma de Lisboa, p. 130-131.

VIANA, Victor M. Rodrigues (2003). **O conceito de Segurança Alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas**. *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, nº 58, 10 de Novembro de 2003, p. 91-178.

XHARRA, Jeta, (2007). **Time to End Eestructive Kosovo Clan Warfare**. In *Institute for War & Peace Reporting*. Disponível em: http://iwpr.net/?p=bcr&s=f&o=242280&apc_state=henibcr2005

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

Relatórios e Documentos Oficiais:

AJP-01(C) (2007). **Allied Joint Doctrine**. NATO –Bruxelas. Março de 2007.

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

AJP-3.4.1 (A) (2007). **Allied Joint Doctrine for Peace Support Operations.1** Study Draft NATO –Bruxelas. Março de 2007.

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

CEDN (2003). **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Lisboa: Diário da República – I Série – B, nº16 – 20 Janeiro de 2003, p. 279-287.

EBAO (2007). **Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations)**. Norfolk, USA. December 2007.

FM 3-24 (2006). **Counterinsurgency: Field Manual No. 3-24**. Washington: Headquarters Department of the Army. USA. 15 December 2006.

JOE (2007). **Joint Operating Environment - Trends and Challenges for the future Joint Force Though 2030**. United States Joint Forces Command. Dezembro de 2007.

KFOR (1999a) **Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia**. Disponível em:

<http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>

KFOR (1999b) **Agreed Points on Russian Participation in KFOR - (Helsinki Agreement)**. Disponível em: <http://www.nato.int/KFOR/docu/docs/pdf/helsinki.pdf>

KFOR (1999c) **Undertaking of demilitarisation and transformation by the UCK - 20 June 1999**. Disponível em:

<http://www.nato.int/KFOR/docu/docs/pdf/uck.pdf>

KFOR (2007) **Conflict background**. Updated: 18-Apr-2007. Disponível em: <http://www.nato.int/KFOR/docu/about/background.html>

LDNFA (1982). **Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas**. Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro com as seguintes Alterações: Lei n.º 41/83 de 21 de Dezembro, Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto, Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95 de 13 de Julho, Lei Orgânica n.º 3/99 de 18 de Setembro e Lei Orgânica n.º 4/2001 de 30 de Agosto.

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

MIDLIFE (2006). **Organizing to Fight Terrorism**. In Aula Nº 10: Combating the Terrorism Centre do Curso SS474 - Terrorism and Counterterrorism. West Point. USA.

ONU (1992). **An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and Peace-keeping**. A/47/277 - S/24111. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque. 17 Junho 1992. Disponível em:

<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>.

ONU (1995). **Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations**. A/50/60 - S/1995/1. 3 Janeiro 1995. Disponível em:

<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

ONU (1999). **Resolution 1244 (1999) - Adopted by the Security Council. 10 June 1999**. Disponível em: <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm>

ONU (2009). **Implementing the responsibility to protect**. Report of the Secretary-General. A/63/677. 12 Janeiro 2009. Disponível em:

<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>

OTAN (2001). **Manual da OTAN**. Office of Information and Press. Bruxelas. Belgica. ISBN 92-845-0177-6.

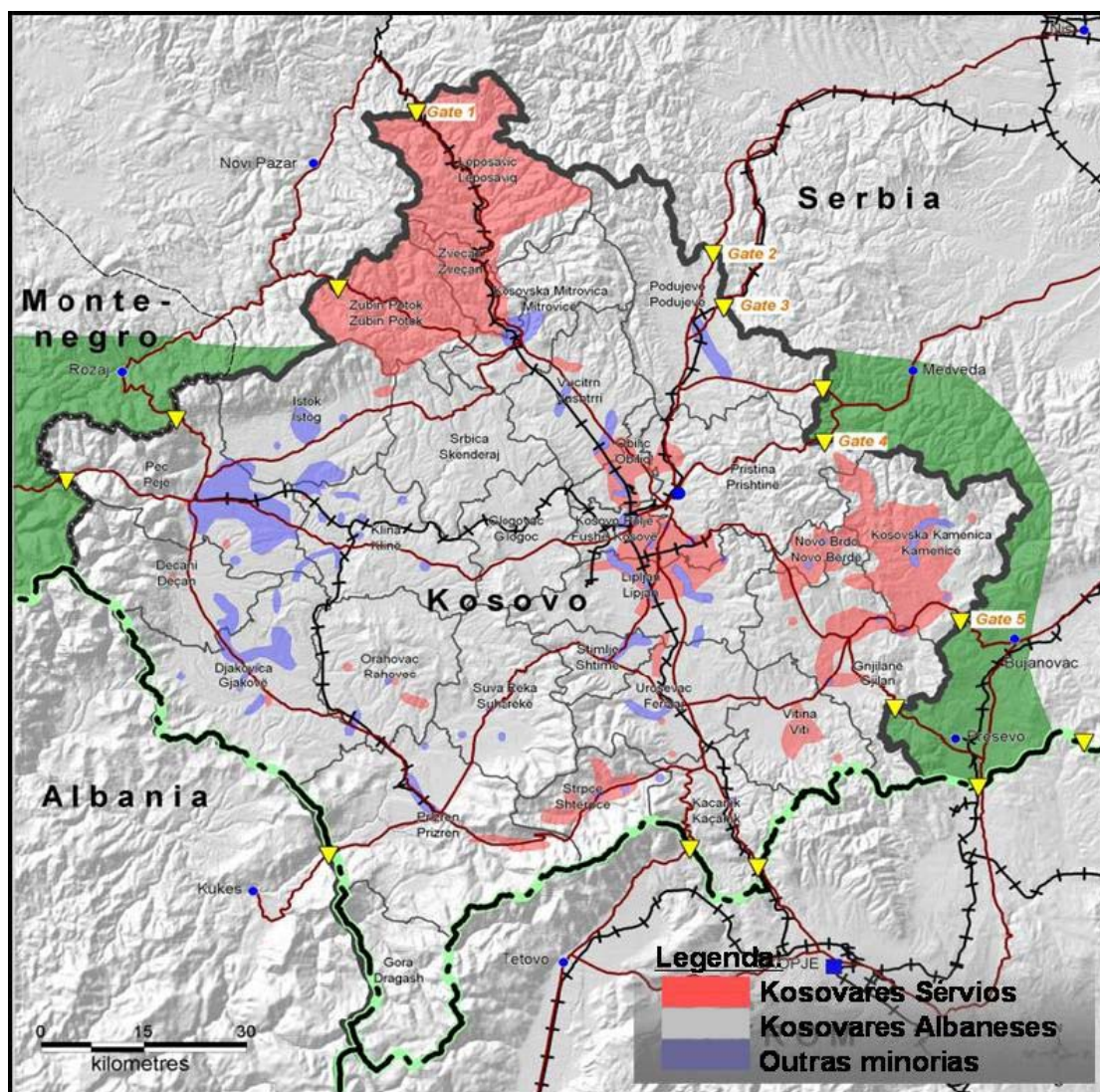
Sítios na Internet

NATO (2009). **NATO's role in Kosovo**. [Em linha] [Consultado em 10 de Julho 2009]. Disponível em: <http://www.nato.int/KFOR/>

NYE, Joseph S. Jr. (2007b). **Smart Power**. [Em linha] [Consultado em 15 de Março 2009]. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html

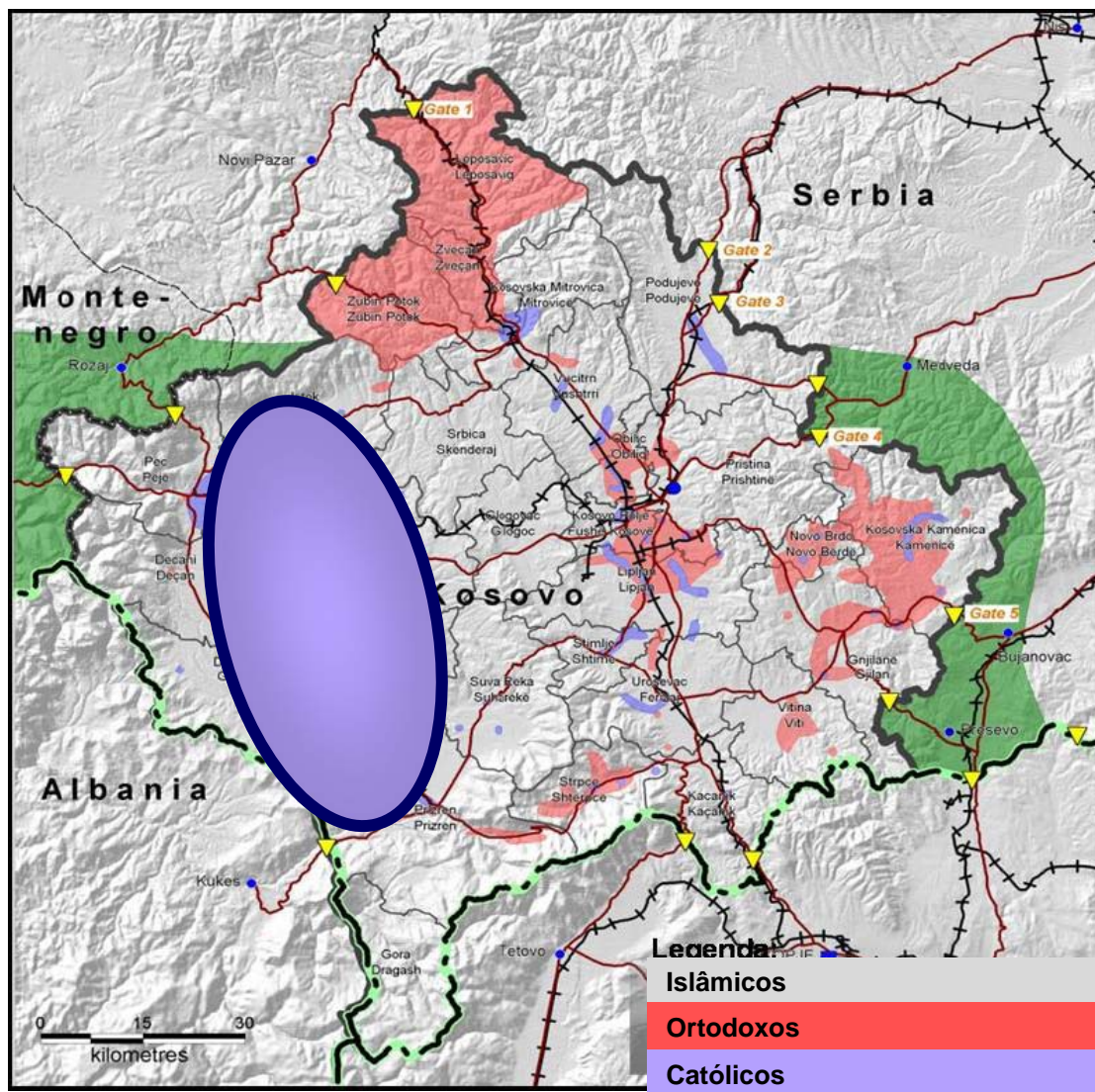
<http://mprofaca.cro.net/kosovo.html>

Anexo A - Distribuição da população do Kosovo por etnias.



Fonte: Documentação pessoal do autor.

Anexo B - Distribuição religiosa no Kosovo.



Fonte: Documentação pessoal do autor.

Anexo C - Dispositivo da KFOR em 1999.



Fonte: <http://mprofaca.cro.net/kosovo.html>